

Administración & Desarrollo

Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Volumen 47, Núm. 1. enero-junio 2017

Publindex categoría C, Dialnet, SSRN

ISSN versión impresa 0120-3754 | ISSN versión digital 2500-5227



Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP

ISSN versión impresa 0120-3754 / ISSN versión digital 2500-5227

Volumen 47, Núm. 1. Enero-junio 2017

Editor Científico

José Francisco Puello-Socarrás
Bogotá, Colombia
josepuello@esap.edu.co

Comité editorial

José Manuel Ruano
Universidad Complutense de Madrid, España
jmruano@cps.ucm.es

Javier de León Ledesma
Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España
Contacto: jleon@defc.ulpgc.es

Miguel Borja
Escuela Superior de Administración Pública,
Colombia
observatoriogeopolitico@yahoo.com

Frank Robinson
Safford Northwestern University, EE.UU.
f-saffordnorthwestern.edu

Jane Rausch
University of Massachusetts Amherst, EE.UU.
jrausch@history.umass.edu

Bianor Scelza Cavalcanti
Fundación Getulio Vargas, Brasil
bianor@fgv.br

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas
Universidad del Valle (Colombia)
cgomezcardenas@gmail.com

Daniel Alberto Campione
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad
de Buenos Aires, Argentina) dcampione@gmail.com

Guilherme Dornelas Camara
Escola de Administração (Universidad Federal
Río Grande do Sul, Brasil) 00149577@ufrgs.br

Comité científico

Eduardo Araya
Universidad de Chile, Chile
earaya.pucv@gmail.com

Pedro Medellín
Instituto Ortega & Gasset, España
info.colombia@fog.es

Enrique Pastor Seller
Universidad de Murcia, España
epastor@um.es

Sergio Moreno Gil
Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España
smoreno@dede.ulpgc.es

Manuel Francisco Suárez Barraza
Instituto Tecnológico de Monterrey, México
manuelfrancisco.suarez@esade.edu

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma, México
omarguerrer@gmail.com

María de Lourdes Amaya Ventura
Universidad Autónoma Metropolitana, México
lourdes.amaya70@gmail.com

Maria Ceci Misoczky Araujo
Escola de Administração
Universidad Federal Río Grande do Sul, Brasil
maria.cecim@ufrgs.br

Ricardo A. Gutiérrez
Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional del Gral. San Martín,
Argentina
newgutix@gmail.com

Coordinación editorial

Mabel Paola López Jerez
Bogotá, Colombia
mabellope@esap.edu.co

Asistente editorial

Ailed Marcela Fajardo Chaves
Bogotá, Colombia
ailefaja@esap.edu.co

Practicante editorial

Andrés Camilo Luengas Olaya
Bogotá, Colombia
andrloen@esap.edu.co

Corrección de estilo

Andrés Felipe Urrego Salas
Bogotá, Colombia
andres.urrego@esap.edu.co

Diseño editorial y diagramación

Juan Carlos Durán Zambrano
Bogotá, Colombia
juandura@esap.edu.co

Portada

Cabildo abierto y revolucionario: Firma del Acta de Independencia en el cabildo de Bogotá, el 20 de julio de 1810. Oleo de Coriolano Leudo, ca. 1938. Casa Museo del 20 de Julio, Bogotá.



Claudia Marcela Franco Domínguez
Directora Nacional (E)

Fernando Augusto Medina Gutiérrez
Subirector Académico

Diana Patricia Grueso Zúñiga
Subirector de Proyección Institucional (E)

Alexander Cruz Martínez
Subirector de Alto Gobierno (E)

Claudia Marcela Franco Domínguez
Subirectora Administrativa y Financiera

Alexander Cruz Martínez
Secretario General (e)

Luz Stella Parrado
Decana Facultad de Pregrado

Claudia Inés Ramírez Méndez
Decana Facultad de Posgrado

Claudia Marisol Moreno Ojeda
Decana Facultad de Investigaciones

Facultad de Investigaciones
Calle 44 n.º 53-37 CAN, Bogotá, D. C.
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
PBX: 220 27 90, exts. 7230 7232
administracion_desarrollo@esap.gov.co
www.esap.edu.co



Administración & Desarrollo

Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

ISSN versión impresa 0120-3754
ISSN versión digital 2500-5227

A&D es una revista académica indexada que se edita desde el año 1962 bajo el auspicio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en la ciudad de Bogotá, D. C. (Colombia). Tiene una periodicidad semestral y se ocupa principalmente de la publicación de artículos de investigación, revisión y reflexión en el área de la Administración Pública (AP). Está abierta a todos los investigadores y estudiosos de la AP en el mundo y recibe artículos escritos originalmente en español, inglés, francés y portugués.

Para mayor información visite
<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a>



Canje y suscripciones:

Por su naturaleza académica, la revista Administración & Desarrollo no tiene costo, sin embargo, las personas naturales o las instituciones interesadas en recibir los ejemplares semestralmente pueden solicitar, vía correo electrónico, una "suscripción por donación". En cualquier caso, el suscriptor deberá asumir el costo del envío.

Para más informes escriba a
administracion_desarrollo@esap.gov.co

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno a la ESAP.

© Escuela Superior de Administración Pública
Bogotá D. C., junio 2017
Impreso en Colombia

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP

ISSN versión impresa 0120-3754 / ISSN versión digital 2500-5227

Volumen 47, Núm. 1. Enero-junio 2017

SUMARIO

Editorial	6
<i>Jairo E. Rincón Pachón</i>	
Sociabilidad política en Cundinamarca 1780-1820: del antiguo régimen a la política moderna	12
<i>Iván Marín Taborda</i>	
La invención del sujeto financiero	29
<i>Felipe A. Galvis Castro</i>	
Procesos de IDDRS en el mundo: análisis de variables en el caso colombiano	41
<i>Shery Katrinna Corrales López</i>	
Contribuciones del pensamiento social latinoamericano para los estudios organizacionales: Fals Borda, Marini y Fernández Retamar	55
<i>Guilherme Dornelas Camara</i>	
Las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí en el desarrollo local	65
<i>Ángel Emilio Muñoz, María Patricia Mayor López</i>	
Un aplauso y dos críticas al agro colombiano	83
<i>Héctor Guillermo Osío Uribe, Ariel Emilio Cortés Martínez</i>	
¿La implementación del control interno fortalece la gobernabilidad en las alcaldías municipales en Colombia?	97
<i>Mijail Enrique Montiel Sandoval, Cristian Camilo Montiel Sandoval y Óscar Alexander Montiel Sandoval</i>	
Análisis de la información de gestión administrativa reportada en el departamento de Santander (2012-2015)	118
<i>María Lucía Sierra Sierra</i>	
¿De qué hablamos cuando decimos crítica en los estudios organizacionales?	141
<i>María Ceci Misoczky</i>	
De la internacionalización a la globalización en Colombia	150
<i>Diana Fabiola Echeverri Aguirre</i>	

Editorial

Por Jairo E. Rincón Pachón

Los problemas fundamentales de cada sociedad en particular y de la humanidad en general, desde la comunidad primitiva hasta la actualidad, siempre han tenido que ver con la administración pública, así inicialmente no tuvieran dicho significado y, por supuesto, cada vez más la cantidad y el grado de complejidad de los mismos hayan sido crecientes. Desde las epidemias seculares hasta el terrorismo actual y desde el pillaje y la beneficencia medieval hasta los usos indebidos del Internet contemporáneos han comprometido decisiones públicas o de Estados de diversa índole, nivel y alcance. Por lo tanto, el diagnóstico de las problemáticas respectivas, así como las soluciones dadas han pasado por diferentes grados de publicidad, discusiones públicas, formación de opinión pública y, sobre todo, conocimientos amplios o específicos en el campo de la administración pública.

Justamente con respecto a este último punto, el conocimiento para el abordaje y la solución de los asuntos públicos es al que se refieren la ciencia, la tecnología, la técnica, el arte, la doctrina, la profesión, la filosofía, la epistemología, la investigación, la metodología y todo lo que se ha dicho durante siglos sobre lo público, la ciencia administrativa o de la administración en Europa y la administración pública en Norteamérica.

Las dos perspectivas más generales y simplificadas posibles al respecto son: a) que solo hay dos tipos de conocimiento humano, el común y el científico, que corresponden en el caso de la administración pública al ciudadano del común, pero también al estudioso de dicho campo; y, b) que solo existen dos formas de conocer, a través de la razón (racionalismo) o a través de los sentidos (empirismo), o una gradualidad o combinación de ellos. De esa forma surgen los problemas de investigación, epistemológicos, teóricos, metodológicos, etc., no solo de la administración pública, sino de todas las ciencias inventadas o por inventar por el hombre.

A juicio personal, las posiciones frente a esos grandes interrogantes y a otros derivados, inclusive, están determinadas no solo por los conocimientos sino por nuestra forma

de ser, de sentir y por la manera en que concebimos la vida, el mundo, el ser humano y de acuerdo con el contexto social y cultural en que convivimos. Naturalmente, frente a todo ello se forman discusiones terminables e interminables y comunidades de conocimiento más o menos tolerables con quienes piensan de manera diferente.

Se ha llegado así a unas formas de conocimiento científico cada vez más especializadas, pero también cada vez más interconectadas y, sin embargo, los niveles de consenso y disenso también se han multiplicado. Por lo tanto, cualquier planteamiento que se haga al respecto siempre genera conflicto y solo la profundidad de los conocimientos que se tengan en el campo disciplinar respectivo serán el parámetro para establecer el grado de confiabilidad y validez de los mismos; así correspondan o no a fugas o contrafugas de los postulados predominantes en el tiempo y el espacio de que se trate. Sin embargo, es imprescindible entender que gracias a todo ello se desarrollan las ciencias, aún a costa de que la Modernidad —y en contra de la esencia de la administración pública, como contempla Arana (2004)—, se hayan despreocupado de las cuestiones más arduas de la sociedad para dedicarse alegremente a crear un conjunto de dispersos saberes, preocupados más de los temas que generan réditos inmediatos y espectaculares.

De tal manera que, para tratar sobre la epistemología de la administración pública, a pesar de ser un tema ajeno a la mayoría de sus autores más representativos, se precisa de mucha profundización y discusiones y, por lo tanto, para los interesados en dicha temática se remite a otros textos específicos sobre la materia¹. Congruentemente, el presente texto solo pretende sintetizar algunos de los aspectos medulares de tan apasionante tema, debido a las implicaciones científicas que tiene y por la importancia incuestionable de la reflexión sobre los problemas públicos.

¹ Véase, por ejemplo: Guerrero (2010) y Rincón (2011).

Problemas epistemológicos de la administración pública

En el presente escrito se entiende la epistemología a partir de los diferentes niveles que conforman una ciencia. Formalmente la ciencia tiene una estructura que implica cuatro niveles de problemas asociados con ella: el epistemológico, el teórico, el metodológico y el técnico.

El nivel epistemológico corresponde al más abstracto de los cuatro, pero también al de mayor nivel de generalidad. Es en él en donde se reflexiona sobre la misma ciencia, sus hallazgos y limitaciones, su grado de desarrollo, sus contradicciones internas, sus interrelaciones y especificidades respecto a otras ciencias.

En el nivel epistemológico de una ciencia se debaten problemas, tales como, el grado de objetividad que esta alcanza en sus investigaciones y los criterios que hay que adoptar para mantener o mejorar ese nivel de objetividad, el grado de universalidad y validez de sus leyes o enunciados más generales, el tipo de teoría que debe construir e incluso los valores que esa ciencia a través de su práctica ha definido como deseables y defendibles [...] Este nivel es el punto de partida y a menudo el de llegada, de las orientaciones teóricas que la disciplina científica en particular ha construido. (Ladrón de Guevara, 1978, p. 124)

El nivel epistemológico es el componente más autocrítico de la ciencia; ese punto de partida y de llegada de ella significa que es el campo sobre el cual se cimientan su teoría, sus métodos y sus técnicas, pero también que se alimenta de estos componentes; es la esfera de las relaciones pero también de diferenciación respecto a otras disciplinas científicas. En síntesis, es el nivel en el cual se adelantan los más grandes debates del conocimiento científico.

El nivel teórico o segundo nivel corresponde a todo el conjunto de explicaciones científicas interrelacionadas acerca del área de la realidad que la ciencia estudia y tienen algún grado de universalidad, confiabilidad y validez.

El tercer nivel de la estructura formal de la ciencia corresponde a los métodos y procedimientos de investigación coherentes para desarrollar sus investigaciones científicas. Y el último nivel, o nivel técnico, corresponde a las técnicas o los instrumentos mediante los cuales al interior de cada ciencia se manipula la realidad.

Así como el primer nivel, el epistemológico tiene que ver con los problemas del conocimiento científico en esa ciencia y el segundo dice relación con el de las estructuras de las explicaciones que esa disciplina particular

ha construido, el nivel del método tiene que ver con los procedimientos lógico-generales que la disciplina ha escogido para orientar su práctica de investigación. (Ladrón de Guevara, 1978, p.123)

En consecuencia, para el caso de la administración pública se considera que, aunque explícitamente para la mayoría de autores no se reconocen los cuatro niveles, entre otras razones porque para muchos de ellos no se considera como una ciencia, es imprescindible desde la perspectiva epistemológica realizar estudios tendientes a explicitar y decantar los grandes debates históricos de la disciplina, a realizar una arqueología de su evolución, tanto en el campo epistemológico como teórico, en los cuales no se han logrado los desarrollos tan amplios como en el nivel metodológico, pero sobre todo en el técnico y, a juicio personal, a establecer los rumbos más convenientes para que la sociedad pueda beneficiarse de sus avances.

Personalmente se considera que son innumerables los problemas epistemológicos que históricamente ha tenido y tiene la administración pública y solo a partir de profundas investigaciones y, sobre todo, como consecuencia de grandes debates académicos y no académicos, se puede dar lugar a la conformación y al reconocimiento universal de su estatuto científico y, en especial, al mejoramiento de la calidad y eficacia de sus aportes a la sociedad.

Como un recorrido sucinto por algunos ejes de su amplia y enriquecedora problemática epistemológica se pueden mencionar, a manera de ejemplo, tópicos como los siguientes². En primer lugar, el principal problema epistemológico es si realmente la administración pública es una ciencia o, por el contrario, como piensan muchos, es únicamente una doctrina, una tecnología, una técnica, un arte, una de las bellas artes, una profesión, una filosofía, etc.

En segundo lugar, si se considera como ciencia, la problemática que surge es si al entenderse como tal es una ciencia fragmentada y en formación, como la concibe Chevallier (1983) o una ciencia en todo su vigor, con toda su historia, trayectoria y pergaminos seculares, como la plantea Guerrero (1986).

En tercer lugar, si es una ciencia, otro punto de discusión epistemológica es si corresponde a una ciencia teórica que fundamenta explicaciones y conceptos, o aplicada, que enfatiza en los componentes metodológicos y técnicos para su utilización en un ámbito concreto, como las finanzas públicas, el manejo de personal, la organi-

² Sobre dichos y otros ámbitos de abordaje y debate epistemológico se puede consultar el libro ya referenciado de Rincón (2011).

zación administrativa, etc. Lo anterior, sin desmedro que sea considerada de carácter práctico, entendiéndolo, como decía Kurt Lewin que no hay nada más práctico que una buena teoría.

En cuarto lugar, otro elemento de abordaje epistemológico es su ubicación dentro de las ciencias sociales y si tiene o debe tener autonomía, pues históricamente muchos, en especial la corriente norteamericana, han situado su origen como forma de “garantizar” su estatus como una subdisciplina de la ciencia política, la cual, como también ha sido reconocido recurrentemente, la ha dejado huérfana y han sido múltiples las formas de legitimación disciplinar que cíclicamente han querido darle su paternidad: la administración de empresas, el derecho, la economía y, en general, la mayoría de las ciencias sociales.

En quinto lugar está la determinación de sus relaciones, diferencias y, en general, alcances y limitaciones respecto a la multitud de disciplinas de las cuales, sobre todo después de la década del sesenta, con la crisis debida a la pérdida de identidad de la administración pública, se ha ido alimentando en la práctica: derecho, administración de empresas, ciencia política, economía, sociología, psicología, etc.

En séptimo lugar, es absolutamente profunda la necesidad de establecer si en el fondo la administración pública tiene o debe tener una teoría central en cuanto a su objeto de estudio y fines o si su fortaleza se encuentra justamente en la diversidad de los mismos, que va desde la actividad de la rama ejecutiva, de las tres ramas del poder público, la acción administrativa del Estado o el Estado administrativo, la implementación de las políticas públicas, la racionalidad humana, la cooperación humana, el proceso administrativo, hasta la felicidad humana, las relaciones sociales, las relaciones sociales de carácter político, etc.

En octavo lugar, aunque la tendencia es a concebir de manera generalizada, sin mucha discusión, profundización ni argumentación que la administración pública es de carácter interdisciplinario³, existen importantes planteamientos para concebirla como multidisciplinar, pandisciplinar o, como personalmente se cree, trans-

disciplinar. Aunque contrariamente a lo anterior, también hay quienes la pueden concebir como una mezcla de todas las anteriores, como ha sostenido Guerrero (2010) recientemente:

Por consiguiente, la administración pública puede observarse desde “una perspectiva interdisciplinaria” cuando dos ciencias sociales (o más) concurren en un tema común como la burocracia, por ejemplo, compartiendo entonces un tópico cuyo tratamiento se enriquece, pero en el cual pueden traslaparse o dejar vacíos. O desde una “perspectiva multidisciplinaria” cuando ese mismo tema demanda la colaboración de uno o varios campos del saber cuya actividad está dictada por la división del trabajo entre ellas, para evitar traslapes y vacíos. Puede así mismo ser observada a través del “cristal transdisciplinario” cuando una disciplina social hermana la enfoca por medio de sus conceptos, y se empeña en explicar un campo de estudio ajeno a la luz de sus métodos y principios científicos. En fin, por medio de “un lente pandisciplinario” se puede invocar un concurso pleno de las disciplinas hermanas para proponerse arribar a una síntesis sobre algún aspecto del saber administrativo, o cuando menos signar un acuerdo al respecto, integrándose como partícipes de un esquema de investigación colectiva. (pp. 11-12)

En noveno lugar, es imprescindible evidenciar epistemológicamente, tanto las tendencias dominantes de filosofías subyacentes a cada corriente o escuela —como la norteamericana o la europea⁴—, como las que corresponden a los planteamientos de los diferentes autores para establecer la plena conciencia de sus reales alcances, limitaciones y críticas propias con respecto a la teoría, la investigación y la metodología de la administración pública. Por eso se hace cada vez más necesario ahondar también sobre las consecuencias de cada una de dichas posturas epistemológicas para la ciencia de la administración pública, pero aún más para la sociedad, tal como ocurre con la tan generalizada primacía del pragmatismo de la corriente norteamericana, revivida desde hace unas décadas por la ahora cuestionada gerencia y gestión pública: ¿anteponemos en la administración pública la acción y utilidad a las categorías de *bondad, verdad, moralidad, racionalidad*? (Rorty, 1996).

3 Todo planteamiento interdisciplinario que no sea hipócritamente trivial es peligroso y desestabilizador. Esa es a mi juicio la desnuda verdad, de manera que la misión de los centros que los promueven es lavar un poco la mala conciencia de la sociedad contemporánea, pero sin hacer nada efectivo para solucionar el problema. Eso sería subversivo (Arana, 2004, p. 17).

4 Racionalismo, racionalismo instrumental, racionalismo crítico, racionalidad discursiva, empirismo, positivismo, positivismo lógico, utilitarismo, pragmatismo, existencialismo, idealismo, empirocriticismo, etc.

A manera de exordio

Al ser los anteriores enunciados ejemplos de la importancia histórica de los problemas epistemológicos de la administración pública, no quedaría conforme el autor de este editorial sin convocar a la comunidad académica y a la sociedad en general a vislumbrar otros focos de discusión en dicho campo pues, a juicio personal, se debe contar con las posibilidades de que la administración pública pueda trascender a la sociedad en general, pues sus problemas atañen a ella y solo a ella en todas las épocas.

Por tanto, sus planteamientos a diferencia de otras ciencias, no deben ocuparse solamente de lo que ha sido o es, sino también del futuro, de lo que debería ser y que en alguna medida unos pocos de sus autores más representativos así lo han reconocido, por ejemplo, a partir de los ideales sociales de “vida buena”⁵. En ese sentido, hay dos aspectos que se consideran fundamentales de abordar epistemológicamente: el ámbito que debe tener la administración pública y la fuente de sus conocimientos.

Respecto al primer aspecto, corrientes tan contradictorias entre sí, provenientes tanto de los cambios propios de la filosofía política desde hace muchas décadas, sobre todo a partir de la teoría crítica de la sociedad, como los relativamente recientes modelos neopúblicos propios de la gerencia y la gestión pública han ido confluyendo por razones opuestas sobre la necesidad de trascender en la esfera pública al ámbito del Estado; mientras que los paradigmas secularmente dominantes han prescrito la simbiosis sacralizada entre este y la administración pública.

Pero, por otro lado, si se mantuviera la disciplina exclusivamente en el ámbito estatal, es evidente que ya no puede corresponder a su visión clásica como hasta ahora, cuando ya se concibe al Estado posmoderno: “los esquemas de pensamiento tradicionales no resultan suficientes para evaluar el alcance de estas innovaciones: es necesario esforzarse en construir otras herramientas, en forjar otros marcos de análisis; en definitiva, la concepción tradicional del Estado debe ser revaluada”.⁶

Sobre la fuente de los conocimientos, históricamente la administración pública ha quedado sumida en los tratadistas de diversas disciplinas que, más que confrontar sus tesis siquiera con sus homólogos, han sido prescriptores⁷ de fórmulas apodócticas alejadas de cualquier asomo de debate público. En tanto, desde su misma esencia, nuestra

disciplina tiene dentro su objeto cualquiera que él sea, la impronta de la sociedad de que se trate; por lo tanto, es inaceptable que esta sea sustraída de sus más mínimas discusiones y demandas, en el mismo sentido, van las soluciones en nuestra administración pública —como país y como continente— que terminan siendo simples copias traídas desde la academia, siguiendo las huellas de los conocimientos deterministas de los denominados países desarrollados y sin el más mínimo debate público. Para ello, necesariamente, deberíamos concentrarnos en el componente intersubjetivo propio del segundo de los mundos del conocimiento delimitados por Habermas (1981):

(1) el mundo objetivo (como conjunto de todas las entidades sobre las que son posibles enunciados verdaderos); (2) el mundo social (como conjunto de todas las relaciones interpersonales legítimamente reguladas); y (3) el mundo subjetivo (como totalidad de las vivencias del hablante a las que éste tiene un acceso privilegiado. (p. 144)

Transportando palabras de Foucault (1993) a la problemática epistemológica de la administración pública, “a pesar de algunas consonancias, estamos muy lejos aquí de la experiencia en que algunos acostumbran a perderse para volverse a encontrar” (p. 73). Quiérase o no, la administración pública, a diferencia de las demás ciencias, no debe ser producto de la especialización, tal como lo planteó Weber (2007) ante la imposibilidad de estas de tener una visión de conjunto de la realidad de la sociedad que fragmentaron inmisericordemente por la necesidad de contentarse con parcelas del conocimiento totalmente desconectadas y con todas las características propias de feudos que se validan a sí mismos.

¿Será que la administración pública solo debe tener como fin el dominio técnico de unos hombres que tienen poder político sobre otros que no lo tienen? Eso es abyecto y abominable. Y ahí sí pasaría a ser una semiciencia, tal como sostienen autores como Bunge (2003) respecto a la ciencia política o la economía, porque están dominadas por las ideologías; porque la administración pública también llevaría implícito el germen de la autodestrucción, pues sus fundamentos no estarían en la solución de los problemas fundamentales, la supervivencia y el mejoramiento de la sociedad, sino en la perpetuación de la dominación desde una perspectiva ideológica.

Invitación final

Desde luego, los avances de la ciencia de la administración pública deben orientarse críticamente no solo en los niveles epistemológico y teórico donde están sus fundamentos

5 Véase, por ejemplo, Waldo (1961).

6 Véase, Chevallier (2011).

7 Hood y Jackson (1997).

ineluctables, sino en sus niveles metodológico y técnico, donde se encuentran sus resultados más palmarios para la sociedad. En ese sentido, se hace una invitación a profundizar estudios pertinentes como los que conforman el amplio espectro de los artículos del presente número de la revista *Administración y Desarrollo*, producto no solo de reflexiones sobre campos específicos, sino de investigaciones a diferentes escalas de la administración pública en Colombia y con diversos enfoques y perspectivas históricas y prospectivas de problemas concretos locales, regionales, nacionales e internacionales.

Con una concepción crítica se cuestionan, por un lado, Héctor Guillermo Osio y Ariel Emilio Cortés las soluciones que se dan al problema del hambre y la garantía de los mínimos vitales en Colombia; y, por otro, Felipe Galvis la tendencia transnacional que impone en la educación financiera un tipo de racionalidad bajo los supuestos neoliberales. También con una mirada internacionalista, Diana Echeverri sintetiza su investigación sobre documentación electrónica que da cuenta del estado de la globalización del país en los últimos diez años.

Así mismo, producto de investigación, María Lucía Sierra presenta las conclusiones sobre los planes de desarrollo 2010-2015 de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander en cuanto a conceptos nodales de la administración pública como *descentralización, democratización, modernización, gobernanza y gobernabilidad*; y Ángel Emilio Muñoz Cardona decanta los resultados de su estudio sobre el papel de las juntas de acción comunal de Itaguí dentro de la ambigüedad de ser gestoras del desarrollo local y fortalecer el clientelismo político. En el ámbito territorial, igualmente Mijail, Camilo y Óscar Montiel se preguntan por la influencia del MECI en los municipios colombianos y de los nexos entre el control interno y la gobernabilidad en los mismos.

Los ensayos, con interesantes apreciaciones personales sobre diversos tópicos, soportadas en argumentos históricos, conceptuales y sociales, constituyen otro bloque de artículos del presente número. Iván Marín Taborda analiza el proceso de conformación de una esfera público-política moderna en la transición de la Colonia a la República a partir de élites y otros componentes de tipo social. Guilherme Dornelas rescata los aportes del pensamiento social latinoamericano a los estudios organizacionales, tomando como punto de partida a autores conocedores de la realidad local y regional como Roberto Fernández Retamar, Orlando Fals Borda y Ruy Mauro Marini; y María Misoczky contrapone las concepciones y luchas sociales latinoamericanas a los estudios organizacionales tradicionales desde ópticas funcionales.

Finalmente, se presentan artículos que invitan a transformar el futuro. René Vargas, Ramiro Gamboa y Luis Alfredo Jiménez vislumbran teorías y supuestos para la creación de una cultura del emprendimiento en el país, y Shery Katrina Correales examina dos factores que en procesos de paz han estado presentes o ausentes y que podrían poner en entredicho los acuerdos con las FARC: la deficiencia estatal y la exclusión social.

Referencias

- Arana, J. (2004). *El caos del conocimiento. Del árbol de las ciencias a la maraña del saber*. Pamplona: Eunsa.
- Bunge, M. (2003). *La ciencia su método y su filosofía*. Bogotá: Fundación Promotora Colombiana de Cultura.
- Chevallier, J. (2011). *El Estado posmoderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Chevallier, J. y Looschak, D. (1983). *La Ciencia Administrativa*. México, FCE.
- Foucault, M. (1993). *El pensamiento del afuera*. Valencia: Pre-Textos
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, O. (1986). *La Teoría de la Administración Pública*. México. Editorial Mexicana.
- Habermas, J. (1981). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: FCE,
- Ladrón de Guevara, L. (1978). *Metodología de la Investigación científica*. Bogotá: USTA.
- Rincón, J., (2011). *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: autor-editor
- Rorty, R. (1996). *Consecuencias del pragmatismo*. Madrid: Tecnos
- Waldo, D. (1961). *Teoría Política de la administración pública*. México: Aguilar.
- Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Madrid: Espasa.

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA **ESAP**

La Facultad de Investigaciones de la ESAP invita a investigadores académicos a presentar artículos sobre administración pública.

Para mayor información visite
<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a>

**CONVOCATORIA ABIERTA
PERMANENTE**



Sociabilidad política en Cundinamarca 1780-1820: del Antiguo Régimen a la política moderna

Iván Marín Taborda

Autor

Iván Marín Taborda

Doctor en historia Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

Profesor titular de la ESAP

ivmarin@yahoo.com

Palabras clave

Modernidad política, sociabilidad política, espacio público-político, ilustrados, política local.

Key words:

Political Modernity, political sociability, public political space, illustrated, local politics.

Mots-clés:

Modernité Politique ; Sociabilité Politique ; Espace Public-Politique ; Politique Locale.

Palavras chave:

Modernidade política, sociabilidade política, espaço público-político, ilustrados, política local.

Sociabilidade e política em Cundinamarca 1780-1820: do antigo regímen à política moderna

Resumen:

No presente ensaio nos propusemos como principal objetivo, aproximarmos à compreensão sobre como outros setores sociais, além das elites, foram-se involucrando na vida política do município de Cundinamarca na transição da colônia à República, e mais especificamente, como se tinha iniciado o processo de configuração de uma comunidade política moderna. Para isto, consideramos essencial, abordar as formas de sociabilidade política com o fim de identificar as diferentes modalidades de associativismo, as práticas políticas que se deram e o tipo de vínculos sociais e políticos que se apresentaram. Aliás, procurar identificar a forma como se foram dando os primeiros passos na configuração de uma esfera público-política moderna, y, em el establecimiento de una pedagogía cívica e cidadã dirigida a os setores populares da província.

JEL: Y8, Y9, Z

Fecha de recepción: 02-03-2016

Fecha de aprobación: 21-06-2016

Cómo citar este artículo

Marín Taborda, I. (2017). Sociabilidad política en Cundinamarca 1780-1820: del Antiguo Régimen a la política moderna. *Administración & Desarrollo*, 47(1), 12-28.

Resumen

En el presente ensayo nos hemos propuesto como principal objetivo aproximarnos a la comprensión de cómo otros sectores sociales, además de los de las élites, se fueron involucraron en la vida política cundinamarquesa en la transición de la colonia a la República, y más específicamente, cómo se había iniciado el proceso de configuración de una comunidad política moderna. Para esto, consideramos esencial abordar las formas de sociabilidad política con el fin de identificar las diferentes modalidades de asociacionismo, las prácticas políticas que se dieron y el tipo de vínculos sociales y políticos que se presentaron. Además, procurar identificar la forma como se fueron dando los primeros pasos en la configuración de una esfera público-política moderna y en el establecimiento de una pedagogía cívica y ciudadana dirigida a los sectores populares de la provincia.

Sociability and Politics in Cundinamarca (1780-1820): from the Old Regime to Modern Politics

Abstract:

This essay has the main purpose of reaching an understanding of how other social sectors, besides the elites, were involved in the political life of Cundinamarca in the transition from Colony to Republic, and more specifically, how the configuring process of a modern political community began. To this end, we consider essential to approach the forms of political sociability in order to identify the different forms of associationism, the political practices that occurred, and the type of social and political ties that developed. In addition, the article identifies how the first steps were taken in the setting of a modern public and political sphere and in the establishment of a civic and citizen pedagogy addressed to the people of the province.

Sociabilité et politique en Cundinamarca 1780-1820: du l'ancien régime aux politique moderne

Résumé:

Dans cet essai, on a l'intention principale de comprendre approchons à comprendre autres secteurs sociaux, ainsi que ceux des élites, ils ont été impliqués dans la vie politique « cundinamarquesa » dans la transition de la colonie à la République, et plus particulièrement, comment il avait commencé le processus de mise en place d'une communauté politique moderne. Pour cela, nous considérons comme essentiel, aborder les formes de sociabilité politique afin d'identifier les différents types d'associations, les pratiques politiques qui ont eu lieu et le type de liens sociaux, et politiques qui ont été présentés. De plus, essayez d'identifier la façon dont ils ont été les premiers pas dans la création d'une sphère publique politique moderne et dans la mise en place d'une éducation civique et à la citoyenneté visant les secteurs populaires de la province.

En el presente trabajo pretendemos contribuir a llenar parcialmente el vacío existente entre la historia regional y la historia política, que en el campo de la historiografía son de diferente raigambre académica, pero que, a la postre, terminan siendo complementarias, no solo porque están inscritas en un mismo periodo (el siglo XIX), sino porque están estrechamente vinculadas con la formación del Estado y la nación. El primero de estos aspectos está inscrito geográficamente en el marco de las historias regionales y apunta a contribuir a la historia de Cundinamarca en los primeros años de vida republicana; el segundo, en relación con la historia política, estudia las formas de sociabilidad moderna. Mientras que en el primer punto, sobre la historia de Cundinamarca, los estudios históricos son muy escasos (Rueda, 2006) —inclusive para el periodo investigado—, en el segundo, existen abundantes y diversos estudios generales que dan cuenta tanto del origen de los partidos políticos colombianos como de las formas de asociación política que surgieron durante las primeras décadas de la República.

Ante la pregunta inicial —sobre cómo se habían constituido y consolidado las nuevas formas de sociabilidad política en el siglo XIX y de qué manera se había instaurado una comunidad política moderna en la provincia de Cundinamarca, especialmente entre los sectores populares— se hizo necesario comprender y tratar de explicar los cambios y continuidades surgidos en el proceso de transición entre la época colonial, la independencia y la primera mitad del siglo XIX, es decir, explicar desde este enfoque la forma en que se había impuesto un nuevo orden institucional y político. En síntesis, fue menester dilucidar la forma en que se generaron las transformaciones del régimen político colonial, o de la Monarquía española, a la república o a la política moderna, o como también se denomina, del Antiguo Régimen, a la modernidad política. La premisa es muy concreta, “para entender la modernidad es necesario partir del Antiguo Régimen” (Guerra y Lempérière, 1998, pp. 11–13).

Para comprender la noción de política moderna o modernidad política, nos basamos en la caracterización hecha por el historiador Francois-Xavier Guerra (2000) quien plantea que:

Por política moderna entendemos la que aparece con las revoluciones de finales del siglo XVIII y principios del XIX [...], sin que el calificativo de moderno obviamente implique ni un juicio de valor, ni mucho menos una afirmación sobre su vigencia general e inmediata [...] Esta manera de designarla no remite solo a una pura sucesión temporal, sino a un juicio

sobre su profunda novedad y en este sentido la emplearon sus partidarios en el área latina desde la misma época revolucionaria. (p. 1)¹

Pero para dimensionar esa “profunda novedad” que aparece entre nosotros de forma más amplia a comienzos del siglo XIX, hay que tener en cuenta que la modernidad política debe ser abordada no solo en la complejidad de sus elementos, sino de acuerdo a su contexto social, en un espacio y tiempo determinados:

La modernidad, antes de ser una realidad, es la conceptualización de algo que, obviamente, no existió nunca en toda su pureza en ningún lugar, ni desarrolló, todas sus potencialidades inmediatamente. *La Modernidad* [cursivas agregadas] como conjunto de mutaciones de ideas, imaginarios y prácticas, tiene tanto una geografía como una cronología que llevan a analizar los lugares —regiones y medios sociales— en que primero se produjeron estas mutaciones, los ritmos y las vías por las que transmitieron a otros lugares y las modalidades de su recepción —adopciones, rechazos, modificaciones— condicionadas por la cultura política y las prácticas del área considerada; fenómenos bien explicados por los que estudian la difusión de los modelos políticos y culturales. (Guerra, 2000, p. 12)

En el presente texto, este dinamismo de la modernidad política está circunscrito a un territorio determinado en el cual se configura una comunidad política moderna, en nuestro caso, Cundinamarca. Pero este no se encuentra aislado de lo que sucede en su entorno “nacional”, del cual no se puede sustraer, como tampoco lo hace del ámbito internacional o conjunto de las revoluciones hispánicas o de las revoluciones en el mundo atlántico (Cálderón y Thibaud, 2006).

Uno de los elementos que recobra especial relevancia —y que tiene que ver con algunos aspectos que hemos tocado inicialmente— está relacionado con la forma en que abordamos la sociabilidad moderna en el siglo XIX, y es la permanencia de elementos tradicionales o del Antiguo Régimen imbricados con elementos propios de la política moderna. Esta relación ha sido denominada por François-Xavier Guerra (2000), de manera convincente, como hibridaciones; en efecto, entre la sociedad colonial

1 De la misma manera, Hans-Joachim König (2000) plantea que “por modernización se entiende el proceso histórico de cambios estructurales que empezó en Europa occidental en el siglo XVIII [...] Precisamente la investigación histórico-comparativa de la modernización constata la expansión desigual de la modernización tanto en el contexto internacional como en el nacional” (p. 37).

y la modernidad política se presentaron, más que simples cambios y rupturas, verdaderas hibridaciones.

En el mundo iberoamericano de los siglos XIX y XX, “reinan las reinterpretaciones, las mezclas, las *hibridaciones* de formas antiguas y modernas: en las ideas, en los imaginarios, en los valores, en los comportamientos, en los lenguajes, en las instituciones” (Cursivas agregadas. Annino, Guerra, y Castro Leiva, 1994, p. 614). Las conclusiones en este sentido son claras, “hibridaciones que hay que desentrañar cada vez, sin olvidar su evolución en el tiempo y las estrategias que los diferentes actores —todos— emplean en este ambiguo universo” (Guerra, 2000, p. 13). Tener en cuenta estas recomendaciones nos ayudará a evitar, en lo posible, caer en anacronismos y comprender a los actores en sus prácticas políticas y sus contextos sociales e históricos.

Un marco de referencia político-administrativo

El punto de partida del presente trabajo se puede sintetizar de la siguiente manera: cómo fue posible constituir una comunidad política en Cundinamarca a partir del proceso de independencia y la instauración del liberalismo republicano, es decir, durante algo más de medio siglo entre 1810 y 1850. Indudablemente, lo primero que nos suscita la anterior pregunta es la dificultad para profundizar, en un periodo tan amplio y atiborrado de acontecimientos, en las profundas transformaciones que se dieron en las estructuras social, cultural, política e institucional sin desdeñar el impacto de los cambios que se presentaron en la economía. De otro lado, también se parte de la explicación sobre la forma como se fue configurando una comunidad política moderna en Cundinamarca, es decir, como se instauró una esfera pública política, una pedagogía cívica y ciudadana, se crearon nuevas formas de sociabilidad formal e informal, nuevas prácticas políticas, y se establecieron el sufragio y los mecanismos de representación política.

Un tercer aspecto tiene que ver con la referencia a Cundinamarca, con lo cual estamos sugiriendo una delimitación territorial y más exactamente a la Cundinamarca actual, la que surge posteriormente a 1810 con la independencia, pero que tiene como claro antecedente durante el periodo colonial a la Provincia de Santafé, capital del Nuevo Reino de Granada. Sin embargo, debemos tener presente que el ordenamiento territorial y político en el siglo XIX fue supremamente inestable y Cundinamarca en particular estuvo sujeto a permanentes cambios, tanto de sus fronteras como en su organización político-administrativa².

En el presente ensayo nos interesa resaltar a Cundinamarca como región, más en su condición o función político-administrativa y como un recurso metodológico (Herrera, 1999, p. 22) que como una región geográfica y / o económicamente homogénea. Considerarla como una región histórica también puede suscitar equívocos, pero lo que sí parece una constante desde el periodo colonial y durante la época republicana es la influencia que ha ejercido la ciudad sobre los territorios aledaños, especialmente, los del altiplano (Bonnett, 2002).

En el caso concreto de la Nueva Granada, nos interesa resaltar la región central, específicamente, la Provincia de Santafé, constituida por la ciudad del mismo nombre, y rodeada de numerosos pueblos de indios creados a finales del siglo XVI, pero que a partir de la segunda mitad del siglo XVIII se fueron transformando en parroquias de vecinos. En estos núcleos básicos de población —pueblos y parroquias— poco a poco fueron surgiendo las incipientes comunidades políticas. Como bien lo sintetiza Margarita Garrido (1993), “cualquiera que fuese el origen de una población, su única vía de reconocimiento era que se le hiciese parroquia. Este ‘vivir en policía y a son de campana’ era el embrión de la vida urbana, considerada superior a cualquier otra por los españoles” (p. 125).

Una definición de ciudad colonial y de estos pequeños núcleos urbanos, lo que nos parece central para nuestro estudio y que se ajusta al significado que nos concierne porque se explica desde la perspectiva social y político-administrativa, es la siguiente:

La ciudad —y en su nivel las villas y los pueblos de indios— es una unidad política tendencialmente completa, una pequeña “república”, con su territorio, sus instituciones fundadas en el derecho castellano —y en los pueblos de indios también en las costumbres indígenas—, con su gobierno propio, el cabildo, elegido por los vecinos, con su organización eclesiástica [...] la ciudad siguió siendo hasta la época de la Independencia la unidad política de base y el marco ideal de vida para el hombre que vive en sociedad. (Guerra, 2003, p. 191)

No es ni más ni menos el significado de la ciudad que se expresa en los acontecimientos de la crisis de la Corona

2 “Al efectuarse la separación de España, la Nueva Granada se hallaba subdividida en catorce provincias, cada una con sus intereses locales... [...] Se trata en particular de las provincias de Panamá, Riohacha, Santa Marta, Cartagena, Pamplona, Choco, Antioquia, Socorro, Tunja, Casanare, Santafé, Mariquita, Neiva, Popayán” (König, 1994, p. 190).

Española y que trae como consecuencia la desintegración del imperio y las subsecuentes independencias hispano-americanas. Pero lo que nos parece clave, es que en el Nuevo Reino de Granada son numerosas las ciudades que en el corto periodo entre 1811 y 1815 (König, 1994, pp. 191-192) se dotan de constituciones escritas³ y, además, se presenta la reasunción de la soberanía popular, situación que condujo a una fragmentación de los cuerpos políticos del virreinato —ciudades y provincias⁴—. No obstante, no debemos olvidar que “el sistema administrativo del virreinato había creado un orden jerárquico entre las ciudades” (Restrepo, 2005, p. 107). En síntesis, lo que está en juego en la formación de las comunidades políticas que emergen en las ciudades-provincias es la lucha por la representación y la búsqueda de legitimidad de los procesos.

La política en el Antiguo Régimen

Al contrario de lo que pueda creerse, en la época colonial la vida política era bastante dinámica, fructífera y activa. Esto se puede constatar sobre todo a nivel de la política local en las comunidades de los pueblos de indios, en las parroquias y en los cabildos de las ciudades; en estos espacios se puede identificar la forma en que se constituían las relaciones de poder, el nombramiento de los funcionarios de la Corona, la deliberación de los asuntos públicos, e inclusive los aspectos que motivaron las protestas y los reclamos de diferentes sectores sociales (Garrido, 1993). Como bien lo plantea Anthony McFarlane (1997) en relación con la vida política colonial:

En la sociedad provinciana de los pequeños pueblos y aldeas que abundaban en la Nueva Granada hay señas de una activa vida política, en la cual los representantes oficiales de la Iglesia y del Estado encontraban que la autoridad dependía del respeto hacia los intereses y la opinión locales, y no de la aceptación incondicional por parte de una población dócil o reprimida. La participación política en el nivel local, legal o extralegal, mostraba que el sistema judicial y administrativo dependía del apoyo público, y que el común de la gente esperaba que se oyera su voz. Normalmente esta política era localizada, se concentraba en torno a hombres más que a ideas o programas, y no representaba amenaza alguna para

el orden colonial. La política popular y las protestas eran, en suma, parte integral de la cultura política, al igual que las maniobras de las principales familias criollas que ocupaban las primeras filas de la sociedad y del gobierno neogranadino. (pp. 370-371)

Para comprender y aclarar un poco más los rasgos característicos de la política en el periodo colonial, o como lo denomina Guerra (2000), del Antiguo Régimen, y que tiene que ver con el enfoque del presente trabajo, podríamos mencionar tres. Primero, “sus actores esenciales no son los individuos, sino los grupos. No porque los hombres no sean conscientes de su individualidad, sino porque se consideran y actúan como parte de un todo, unidos a otros por vínculos permanentes” (p. 5). Segundo,

La acción política en este mundo del Antiguo Régimen tiene un aspecto esencialmente grupal. Una parte importante de esta política tiene por objeto conseguir para sí mismo o para parientes y allegados puestos directivos en los cuerpos, sobre todo, en aquellos que pueden producir mayores beneficios, influencia social o dignidad [...] Una buena parte de la concurrencia de las grandes familias a nivel local se polariza, según los casos, en el control del cabildo civil o eclesiástico o de los cargos de gobierno de las órdenes religiosas. El carácter grupal de la acción política concierne también a la competencia entre cuerpos. Ya se trate de instituciones regias o autoridades corporativas todos intentan aumentar sus privilegios y prerrogativas. [...] Las relaciones familiares —o de clientela— son siempre la palanca más eficaz de acción social y el éxito o el fracaso individual implican a otros miembros del grupo. (p. 6)

Y tercero,

Por su diversidad y su carácter concreto, estos grupos no son ni se imaginan iguales [...] La desigualdad y la existencia de una jerarquía entre grupos son públicamente reconocidas. Ambas, desigualdad y jerarquía, son consideradas como “naturales”. “Natural” es también el hecho de que cada grupo tenga una cabeza y autoridades que lo gobiernen y representen, sea cual sea el origen de estas autoridades —hereditario, consuetudinario, electivo, etc.—. Las autoridades son inseparables de la existencia y de la estructura del grupo y la amplitud de sus prerrogativas depende de la naturaleza de éste. De ahí que los fundamentos últimos de la autoridad, su legitimidad, no sean objeto de lucha, aunque sí pueda serlo el determinar quién es el (que) debe ostentar la autoridad legítima en un determinado caso. (p. 6)

3 Isabela Restrepo Mejía (2005, p. 116) evidencia que se promulgaron nueve constituciones provinciales durante este periodo.

4 “Durante el periodo colonial la palabra “provincia” designaba los espacios de poder de las ciudades principales y sus oligarquías” (Restrepo Mejía, 2005, p. 113).

Otro aspecto que no se debe soslayar son las desigualdades de una sociedad de castas, las cuales estaban reglamentadas y hacían parte del orden jurídico e incidían directamente en el lugar social y político que le correspondía a los grupos “naturalmente” estructurados (Castro-Gómez, 2005, pp. 69-73). Inicialmente, entonces, los límites de la política en el Antiguo Régimen la hacen aparecer como estática y limitada, pero reiteramos, cuando se la aborda en sus prácticas y pugnas por el poder, se nos presenta supremamente activa (Garrido, 1993; Mcfarlane, 1997).

En la Provincia de Santafé, una de las catorce que conforman el territorio de la Nueva Granada, la vida política tiene sus propias características, no solo por ser el territorio más densamente poblado y el lugar en el que se encuentra la ciudad capital del virreinato, sino por sus particularidades étnicas y culturales. A finales del siglo XVIII, la provincia estaba compuesta por la ciudad de Santafé que albergaba el 18% de la población, el otro 82%, se encontraba agrupado en 53 pueblos de indios, distribuidos en siete Corregimientos (Bonnett, 2002, pp. 16-17).

Sin embargo, la tendencia a estudiar la ciudad y las villas en Hispanoamérica ha dejado de lado los pequeños pueblos y las áreas rurales en donde vivía el mayor número de habitantes, lo que ha impedido conocer la vida política y administrativa de estos núcleos de población. Como lo sostiene Marta Herrera (1999), para los Andes centrales “el control de la población se ejerció a partir de una tupida red de pueblos de indios, que cubrió el altiplano y buena parte de las estribaciones cordilleras” (p. 307). Pero es importante anotar que este control no solo se ejerció sobre la comunidad indígena, sino también sobre los vecinos o la población de “todos los colores” asentados en los pueblos, las parroquias, las haciendas y las áreas rurales de la provincia.

El ordenamiento territorial y administrativo de la provincia de Santafé, en corregimientos y pueblos de indios, explican en gran parte los procesos de la política local. Sin embargo, no se debe confundir los pueblos de indios con los resguardos y, de otra parte, se debe tener en cuenta que, con el paso del tiempo, a lo largo de la vida colonial surgieron otros componentes políticos que fueron cobrando cada vez mayor relevancia y que están relacionados con los cambios demográficos, como el incremento de la población de vecinos y el surgimiento de nuevos grupos sociales que se hacen sentir en el ámbito de la política local, como es el caso de los “orejones”. En otras palabras, para comprender los elementos y la dinámica de la política local, es necesario tener en cuenta el ordenamiento territorial de los

pueblos y la segregación de la población, en la “república de indios” y la “república de blancos” (Herrera, 1996, pp. 54-55).

La orden impartida por la Corona “de vivir en policía y a son de campana” (Herrera, 1996, pp. 155-159) para evangelizar a la población indígena, evitar la dispersión de las comunidades y ejercer un mayor control sobre la población, entre otras cosas, permitió la estructuración de un espacio en el cual se reconocían las relaciones de poder y se hacían visibles las jerarquías “naturales” de los funcionarios de la Corona y de las autoridades indígenas. La plaza, frente a las puertas de la iglesia, se constituyó como el espacio público de referencia fundamental por las múltiples funciones que cumplía, es allí, frente al corregidor, el cura y / o la comunidad, en donde se realiza la elección-aclamación de las autoridades, se leen las ordenes reales o de la Audiencia, se realiza la publicidad, se hacen públicas las determinaciones de la comunidad, se legitiman las autoridades y se reconocen las jerarquías, entre otros asuntos; en síntesis, es el espacio público-político por excelencia.

Una de las transformaciones más importantes en el ámbito político durante la época colonial se presentó en la segunda mitad del siglo XVIII. En este periodo, los cambios administrativos en el Estado colonial, por efecto de las reformas borbónicas, tímidamente aplicadas por los virreyes de la época y llevadas inicialmente por las visitas de Berdugo y Oquendo y Joaquín Aróstegui (1755-1757) y, sobre todo, por la de Moreno y Escandón (1776-1779), incluyen la reducción de tierras de resguardo y la agregación de comunidades indígenas, lo mismo que el traslado de algunos pueblos de indios, asuntos motivados por la racionalidad económica y coherentes con el espíritu de la Ilustración.

Aunque para entonces los cambios étnicos y demográficos de los pueblos de indios eran evidentes, generaron la resistencia de las comunidades indígenas afectadas. El interés de los sectores no indios era convertir algunos pueblos en parroquias de vecinos, esto tuvo su impacto en la administración de los corregimientos y en la autoridad del corregidor y, por supuesto, en la disminución o reducción de los pueblos de indios que componían la Provincia. El dinamismo económico de las haciendas que estaban articuladas al abastecimiento de la ciudad de Santafé y el peso de una población de vecinos y mestizos cada vez más numerosa, al que pertenecía un reducido grupo de campesinos y comerciantes que poseían modestas fortunas —los denominados “orejones”—, hacía cada vez más manifiesta su presencia política y administrativa de los vecinos, que ocupaban cargos importantes como el

de corregidores, o más modestos como el de alcaldes pedáneos (Herrera, 1996).

Las formas de sociabilidad política moderna

Teniendo en cuenta el planteamiento inicial, nuestro propósito es el de aproximarnos a la comprensión de cómo otros sectores sociales, además de los de las élites, se involucraron en la vida política cundinamarquesa en la transición de la colonia a la República, y más específicamente, cómo se había iniciado el proceso de configuración de una comunidad política moderna. Para ello consideramos esencial abordar las formas de sociabilidad política con el fin de identificar las diferentes modalidades de asociacionismo, las prácticas políticas que se dieron y el tipo de vínculos sociales y políticos que se presentaron.

En este sentido, estamos de acuerdo con el planteamiento de Fabio Zambrano (1994) cuando dice que “a los actores sociales hay que estudiarlos en su propio contexto”; para lo cual recomienda el uso de elementos metodológicos propios de las formas de sociabilidad política, puesto que, a través de esta metodología, “se puede llegar a una mejor comprensión de los actores sociales reales, quienes no actúan de manera circunstancial, sino que conforman conjuntos estructurados permanentes” (pp. 148–149).

Entre muchos otros aspectos, la dificultad que se nos presenta es no solo explicar el proceso de sociabilidad urbana de Santafé, sino también comprender la forma como se extendió y se crearon lazos políticos en las otras poblaciones de la provincia que hicieron posible la acción colectiva y la constitución de una comunidad política cundinamarquesa. Estos puntos nos llevan a establecer una relación entre sociabilidad y redes de poder local. Resumiendo un poco para explicar el caso que nos ocupa, sin caer en un reduccionismo simplificador, diríamos que la sociabilidad se objetiva específicamente a partir de mediados del siglo XIX con la creación de las Sociedades Democráticas y Populares; y las redes, en la conformación de las facciones y los partidos políticos.

Esta aptitud especial de relacionarse en grupos amplios, más o menos estables, constituido por asociaciones voluntarias, dotados de los elementos y de los mecanismos que componen la política moderna, es lo que va configurando una esfera pública política en la cual van a participar otros sectores de la población además de los de la élite. Esta última es una esfera pública que se fortalece a mediados del siglo XIX con las reformas liberales e

institucionales, el surgimiento de los partidos políticos Liberal y Conservador, y la proliferación de sociedades políticas —Democráticas, Populares y de Artesanos—, sociedades de carácter cultural y científico, las logias masónicas, las Sociedades de Ayuda Mutua, la prensa, y de otras formas asociativas de carácter informal, entre las que se cuentan los círculos estudiantiles, las tertulias, etc.

La sociabilidad antes de la República

Aunque nuestra pregunta inicial estuvo dirigida a dilucidar las formas de sociabilidad moderna y el proceso de cómo se había constituido una comunidad política en Cundinamarca, lo cual nos remitía al periodo republicano, y específicamente a las reformas liberales de mediados de siglo XIX y al origen de los partidos políticos Liberal y Conservador, surgieron una serie de preguntas que nos exigieron comprender algunos aspectos de la vida colonial de finales del siglo XVIII que nos explicaran de una manera más amplia la transición entre la colonia y la República. Entre las preguntas que era necesario despejar, así fuese de manera parcial, estaba la siguiente: En nuestro marco de estudio, ¿cómo es posible comprender el régimen y las prácticas políticas, la administración colonial y las dinámicas sociales, así como el tipo de formas asociativas que se presentaron? (Garrido, 1993; McFarlane, 1997).

Debemos tener en cuenta que las diferencias entre las modalidades de sociabilidad tradicional y moderna se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Las formas tradicionales de sociabilidad que suponen vínculos primarios de relación se ubican en el marco de la tradicional comunidad de culto y de lugar (la parroquia) o de sangre (la familia), mientras que las nuevas formas asociativas tienden a una especialización que rompe con la organización espacial de la ciudad colonial. (González, 2003, p. 87)

Las formas asociativas que alcanzaron un mayor despliegue en la sociedad colonial fueron las cofradías que, junto con las hermandades y devociones, fueron elementos claves en la labor evangelizadora de la Iglesia y como forma de sociabilidad. Sin embargo, el papel de estas confraternidades laicas no se restringió a las actividades estrictamente espirituales, sino que trascendieron para constituirse como instrumentos claves en la estructuración de la vida social, cultural y hasta política y económica de la colonia. A manera de síntesis, María Lucía Sotomayor (2004) dice:

La conquista, el régimen colonial y la religión católica desestructuraron la organización social indígena, aplastaron sus valores, pero fue la misma religión la que sirvió de puente para conectar todos los hilos [cursiva agregada] que había dejado el caos de la conquista y los primeros años de la colonia. Por esta razón, si nos ubicamos en la segunda mitad del siglo XVIII, la Iglesia ya se había consolidado y cumplía el papel de socialización en los aspectos políticos, religiosos y económicos [cursiva agregada]. Ser el representante de una cofradía era más importante que ser el gobernador [de una comunidad indígena], y si, como en nuestro caso, los dos estamentos se unían y se autoalimentaban era para crear el gran puente estructurador de la nueva sociedad en el que la Iglesia puso los cimientos. Esta fue la constante de los pueblos de indios de la región. (p. 146)

Reglamentadas desde el siglo XVI por la Corona y dirigidas y controladas por la Iglesia, las cofradías tuvieron un papel muy activo en la cohesión social y en la reorganización política, pero estas confraternidades diferían según los sitios de pertenencia a ciudades, villas o pueblos de indios, y de acuerdo a la composición étnica —aunque algunas fueron mixtas, compuestas por indios y blancos—. Además, en las ciudades llegaron a constituirse cofradías por ocupación o gremios.

En las provincias de Santafé y Tunja, en donde se lograron importantes avances de institucionalización y consolidación de las poblaciones desde el comienzo de la colonia, se presentaron las diferentes modalidades de cofradías tanto urbanas como rurales. Para nuestro caso, nos interesa resaltar para estas provincias las segundas⁵, en donde predominaban los pueblos de indios —compuestos por numerosos indios tributarios—. Allí, las cofradías proliferaron, especialmente en el siglo XVIII, y su labor además de ser muy activa en materia religiosa y cultural, fue central como elemento de articulación social en el ámbito local.

En la visita general realizada por Don Francisco Antonio Moreno y Escandón, entre 1778 y 1779 (Moreno y

5 María Lucía Sotomayor (2004) sostiene que, “las asociaciones fraternales fueron quizás los únicos entes corporativos de los pueblos de indios, de allí su importancia social” (p.59). Más adelante dice, “el carácter acomodaticio y flexible para organizar confraternidades permitió imprimir en el ámbito local dinámicas propias de adaptación al sistema colonial por parte de la comunidad indígena, al lograr la reproducción de unidades sociales a través de identidades de grupo. A pesar de las diferencias entre una y otra confraternidad, todas tenían su autonomía organizativa y económica” (p. 70).

Escandón, 1985), se reportaron numerosas cofradías en seis de los corregimientos y partidos inmediatos a la capital de la provincia de Santafé. En esta visita, en donde se describen la vida de las poblaciones de indios y algunas parroquias inmediatamente aledañas a la capital del virreinato, se pueden comprender las condiciones e importancia de las cofradías, que variaban de acuerdo con la situación económica, la composición social y étnica, y el número de indios y vecinos pertenecientes a ellas.

En los pueblos de indios y en sus resguardos se encontraron en promedio tres cofradías por pueblo; así, por ejemplo, en el pueblo de Usme del partido de Ubaque se mantenían tres cofradías; de los pueblos de Une, Fosca, Cáqueza, Fomequé y Choachí no hay datos. En el partido y corregimiento de Bosa, en los pueblos de Soacha y Bosa, sitios a los cuales fueron agregados los indios de los extinguidos pueblos de Usaquén y Tusó, se contaron tres cofradías mayores: la del Señor Sacramentado, la de María Santísima y Benditas Animas; y siete cofradías menores: Nuestra Señora de la Concepción, San Antonio, San Pedro, Santa Bárbara, Candelaria, Jesús Nazareno y San Roque (Moreno y Escandón, 1985, pp. 528–533).

En el corregimiento de Bogotá⁶ la visita estuvo centrada en aspectos administrativos y en el ordenamiento de los resguardos, por lo cual, muy seguramente, no fue prioridad registrar asuntos referidos a las cofradías. Allí se establece que “los indios de Engativá, Serrezuela y Sipacón ha quedado reducido a cinco pueblos que son Bogotá (Funza), Hontibón, Bojacá, Facatativá y Tenjo, con la parroquia de españoles nombrada Subachoque” (Moreno y Escandón, 1985, pp. 538–540).

Uno de los corregimientos con mayores cambios administrativos fue el del partido de Zipaquirá, pues sus indios fueron agregados con los de Tausa al resguardo de Nemocón y los de la parcialidad de Cogua fueron trasladados al pueblo de Tocancipá. En la recién creada parroquia de Zipaquirá se mantenían tres cofradías conformadas por vecinos españoles, de las cuales la del Señor Sacramentado era mixta, compuesta por vecinos e indios. En los otros pueblos del corregimiento —Pacho, Tabio, Chía, Cajicá, Gachancipá y Tocancipá— se registraron tres cofradías por cada pueblo; y en la de Cotá, cuatro (Moreno y Escandón, 1985, pp. 540–562).

6 A lo largo del periodo colonial tanto el corregimiento como la población de Bogotá correspondía a la actual población o municipio de Funza.

En las siete poblaciones del corregimiento de Ubaté — pueblos de Ubaté, Fúquene, Susa, Simijaca, Sutatausa, Cucunubá y Suesca— en cada uno se registraron tres cofradías (Moreno y Escandón, 1985, pp. 562–578). En su última visita, a mediados de febrero de 1779 al partido de Guatavita, Moreno y Escandón, destaca entre los principales problemas de los pueblos de indios el desorden y la “falta de buen gobierno”, así mismo, plantea algunas recomendaciones administrativas y la necesidad de la protección de los indios.

En esta, su última visita, a los pueblos de Guatavita, Chocontá, Machetá, Sesquilé, Chipasaque, Gachetá, Guasca y Sopó tampoco se registraron el número de cofradías (Moreno y Escandón, 1985, pp. 579–583), pues las prioridades de Moreno y Escandón —y por la forma apresurada en que se concluyó su visita, como lo mencionamos anteriormente— estaban relacionadas con la situación de los indios, el abuso de los vecinos en las tierras de los resguardos, el consumo de la chicha y las agregaciones de pueblos; sin embargo, es evidente la existencia de las cofradías, similar a los otros pueblos de indios.

A comienzos del siglo XIX se ha podido determinar la existencia en Santafé de unas catorce cofradías en la parte urbana que fueron claves en la constitución del tejido social de la ciudad al interconectar barrios y parroquias. Las diversas actividades religiosas y sociales de esta red de cofradías de la ciudad, vinculaba gran parte de la población y ejercía una permanente presencia en la vida cotidiana de los santafereños (Rodríguez, 1999, pp. 99–101). Durante la independencia, las cofradías continuaron estando muy activas e inclusive participaron en los sucesos políticos, como lo testimonia el apoyo dado por la cofradía de Jesús de Nazareno a Antonio Nariño en la ceremonia de juramento a la bandera de Cundinamarca en 1813 en la iglesia de San Agustín⁷.

Los prolongados años de convulsiones políticas y de guerra durante la independencia perturbaron la vida de los santafereños, pero, como se puede inferir, la “oración

por las almas” continuó y la “religiosidad y la política mezclaron sus esferas infundiéndose mutuo aliento” (Rodríguez, 1999, pp. 115–154). Uno de los momentos más cruentos de la guerra se vivió durante la represión desatada por Pablo Morillo (1815-1819), más conocida como “el régimen del terror”, en la cual se hicieron patentes los fusilamientos de numerosos patriotas (Ocampo, 1978, pp. 50–53). Pero las prácticas de fusilamientos no estuvieron reservadas exclusivamente a los realistas, también cuando los patriotas llegaron al poder recurrieron a este tipo de ejecuciones; como bien lo establece la historiadora Ana Luz Rodríguez (1999):

En el marco de una guerra como la que se libraba en la Nueva Granada entre 1816 y 1819, los sistemas de justicia de los grupos en contienda terminaron siendo casi idénticos. Altas dosis de crueldad y de sentimientos de venganza hicieron parte de los medios utilizados para alcanzar los fines políticos, como ocurrió en 1819, cuando Francisco de Paula Santander hizo ejecutar a 38 soldados realistas en Bogotá. (p. 206)

En un periodo tan convulsionado como al que hacemos referencia, los oficios de las cofradías se multiplicaron, no solo por el incremento de los entierros, sino por todos los elementos que acompañaban estos rituales⁸, lo cual tuvo un impacto en la vida cotidiana y en la actividad social. Empero, mientras que los cambios políticos de la época fueron muy evidentes, otra cosa muy diferente sucedió en materia religiosa y en relación con las costumbres expresadas en los funerales, las capellanías y las cofradías, en donde prácticamente no se presentaron cambios, por lo menos en las cuatro primeras décadas del siglo XIX (Rodríguez, 1999, pp. 157–158). En otras palabras, los cambios inducidos después de la independencia con las reformas políticas no fueron paralelos a los cambios en la sociedad, ya que muchas de las medidas “liberalizantes” realizadas encontraron una enconada oposición entre muchos sectores sociales que conservaban una mentalidad religiosa más próxima a la colonia o al Antiguo Régimen (Rodríguez, 1999).

En síntesis, las cofradías fueron formas de sociabilidad tradicional que excedieron las prácticas religiosas, con

7 “Los sucesos en los cuales se vio envuelta la cofradía de Jesús de Nazareno, adscrita al convento de San Agustín entre los años 1813 1816, son prueba de que algunas hermandades se vincularon al proceso de independencia. Esta cofradía así como el convento dieron su respaldo a Nariño y a las ideas centralistas en 1813. El sacerdote Agustín Rosas presidió el juramento que presto Nariño a la bandera de Cundinamarca en la iglesia de San Agustín. Tres años después, Juan Bautista Pey y Domingo Duquesne, religiosos de ese convento, fueron condenados a destierro por su participación en sucesos de la Independencia” (Rodríguez González, 1999, p. 100).

8 Como bien lo anota Ana Luz Rodríguez (1999) “un abanico de tareas se desplegaba con el fallecimiento de un habitante: los santos óleos, el velorio, el traslado del cadáver a la iglesia, las ceremonias religiosas con el cuerpo presente, la inhumación, el novenario, el cabo de año y, cuando se habían fundado capellanías, las misas por el alma año tras año” (p. 157).

lo que se crearon vínculos sociales expresados en otros ámbitos de la vida económica, social y política, y que su presencia e importancia se prolongó con el surgimiento de la República. Además, debemos reconocer que

[...] Es posible que el tejido social cofradial presente por varios siglos en estos territorios haya servido como telón de fondo a formas organizativas posteriores: ¿hasta qué punto los gremios de artesanos, partidos políticos y sindicatos tienen una deuda de experiencia con las cofradías? (Rodríguez González, 1999, p. 182)

Otras formas de sociabilidad —según algunos historiadores— emparentadas con las cofradías, fueron las Sociedades de Ayuda Mutua, surgidas en la segunda mitad del siglo XIX entre los sectores populares urbanos; estas estuvieron conformadas en su gran mayoría por gremios de artesanos. Las Sociedades de Ayuda Mutua, tenían como propósito actividades de apoyo y solidaridad social entre sus asociados y la participación en eventos cívicos (Castro, 2002).

Ilustración, ilustrados y sociabilidad

Lo que nos interesa indagar sobre el periodo de la Ilustración en la Nueva Granada son las contribuciones de este proceso a la formación de una política moderna, la creación de una opinión pública y la instauración de nuevas formas de sociabilidad. Este proceso se ubica en un periodo relativamente amplio de tiempo (1760-1808), en el cual se presentan la llegada de las Reformas Borbónicas y las ideas de la Ilustración, que se expresaron a través de algunas políticas modernizadoras emprendidas por la Corona, específicamente en materias como el régimen político, la administración colonial y el comercio; como también, en otros aspectos que tuvieron incidencia especialmente en el ámbito cultural y político, particularmente, en la difusión de las ciencias y en la educación. Pero ¿qué tan amplio fue el impacto de la Ilustración y del grupo de ilustrados neogranadinos entre los diferentes sectores que componían la sociedad del virreinato, y en particular en la provincia de Santafé?

El reducido grupo de los ilustrados tenía un origen social diverso, y su presencia estaba limitada fundamentalmente por dos factores, primero, por un contexto social y cultural tradicional enmarcado en el Antiguo Régimen; segundo, por unas elites locales dispersas y desarticuladas en un amplio territorio. No obstante, el grupo de los ilustrados granadinos posee elementos que contienen, intrínsecamente, nuevas formas de sociabilidad y los cimientos de lo que va a constituir la opinión

pública. En cuanto a formas de sociabilidad moderna, podemos encontrarlas en las tertulias literarias y en las Sociedades Económicas del País o Sociedades Patrióticas; y en cuanto a la aparición de la opinión pública, se puede constatar a partir de la irrupción de la imprenta y una prensa ilustrada a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX.

En Santafé se crearon, en la segunda mitad del siglo XVIII, las tertulias de *El Buen Gusto*, en casa de doña Manuela Sanz de Santamaría y Prieto, la *Eutropélica* del bibliotecario y periodista Manuel del Socorro Rodríguez, y la de *El Arcano de la Filantropía* dirigida por Antonio Nariño. Esta última logró mayor reconocimiento, tanto por los personajes que asistieron como por su trascendencia intelectual y política en los años sucesivos (Soto Arango y Uribe, 2003, pp. 71-75).

Gran parte del conocimiento interno de la tertulia de Nariño se debe al célebre proceso que se realizó contra el precursor después de 1794 como consecuencia de la traducción de los *Derechos del Hombre y del ciudadano*. Este proceso permitió acceder a los numerosos y variados títulos y autores que poseía la biblioteca de Nariño, como también al funcionamiento y los usos simbólicos de la tertulia (Ruiz, 1990, pp. 133-141; Santos, 1999, pp. 136-142; Silva, 2002, pp. 321-324). Esta última tertulia, o círculo literario, es considerada por algunos autores como la primera logia masónica existente en la Nueva Granada (Ruiz, 1990, pp. 141-149).

Pero las tertulias, además de ser espacios, en algunos casos espontáneos, de reunión para la conversación y el debate, también se constituyeron en *grupos de asociación literaria* en donde se fijaban reglas para la discusión, se regularizaban las reuniones y se establecían algún tipo de temas y lecturas con el objetivo de ilustrar a sus miembros (Silva, 2002, pp. 314-320).

Estas tertulias, en donde se debatía sobre literatura y ciencia, se establecieron como el primer “embrión” de sociabilidad moderna. En síntesis, las tertulias, en términos generales, se pueden caracterizar como

una asociación del ámbito de lo privado, regida, en principio, por vínculos tradicionales (relaciones primarias de tipo familiar y de amistad) y por formas rituales de relación “convivial” (la visita de casa, la conversación de mesa de truco, el encuentro y paseo que seguían a la misa, la reunión de amigos y amigas en una propiedad campestre cercana), la que se encontrará en la base del “asociacionismo moderno” que se expresará en el campo de lo público. (Silva, 2005, p. 43)

Uno de los aspectos que la historiografía tradicional ha resaltado de la existencia de estas tertulias son sus actividades conspirativas, como lo mencionamos anteriormente. Uno de los ejemplos más comunes lo constituye el proceso judicial contra Antonio Nariño, por lo cual se reconoce que en el virreinato, después de 1794, se incrementaron los controles a las reuniones y se realizaron censuras a las lecturas, lo que generó un ambiente de recelo y desconfianza entre la administración colonial y el grupo de ilustrados, sin embargo, vale la pena resaltar, lo que plantea Renán Silva (2002):

Es claro que todas estas “reuniones y conversaciones privadas” de los ilustrados, de que hablan tantos documentos oficiales de la época, y que la historiografía del siglo XIX ha presentado como ejercicios “conspirativos” en los cuales se preparaba la “revolución” que en “germen” se encontraba supuestamente en el movimiento ilustrado, *no son otra cosa que el despliegue, en el ámbito de las relaciones interpersonales, de nuevos tipos de relaciones sociales, evolucionando a la par con los esfuerzos por dotarse de una nueva cultura*. El significado del autodidactismo de los ilustrados es, pues múltiple, y no apunta solamente a la adquisición de unas cuantas nociones de botánica, filosofía y matemáticas, sino a la práctica de nuevas formas de sociabilidad, construidas por fuera del control de la administración, sin que significaran “actividad conspirativa” alguna. (Cursivas agregadas. p. 636)

Esta afirmación categórica de Silva está sustentada por el comportamiento y la dinámica social y política de los ilustrados neogranadinos hasta la irrupción de los sucesos de 1808 y 1810 (Guerra, 1993, pp. 115–148).

Otro tipo de asociaciones creadas hacia finales del siglo XVIII fueron las Sociedades Económicas de Amigos del País, también conocidas como Sociedades Patrióticas, pero estas fueron muy pocas y su funcionamiento fue intermitente en la Nueva Granada, la de Medellín creada en 1781, posteriormente la de mayor trayectoria y reconocimiento, la de Mompox fundada en 1784 y, la muy activa de Cartagena creada en 1812 (König, 1994)⁹. En Santafé se constituyó una en 1801, prácticamente no funcionó y fue de nuevo restablecida en 1815, poco antes de la llegada de Pablo Morillo¹⁰. A pesar de lo anterior, no se puede desdeñar la importancia que estas asociaciones tuvieron en la constitución de nuevas formas de sociabilidad moderna, en palabras de König (1994):

Las Sociedades Económicas [cursiva agregada] proyectadas no solo como estímulos al desarrollo económico en la Nueva Granada, sino como núcleos

del surgimiento de patriotismo no existieron por mucho tiempo. Sin embargo, las fundaciones y las reflexiones de sus miembros acerca de las posibilidades materiales de la Nueva Granada expresaron en forma significativa la creciente conciencia de identidad y adhesión al propio país; al mismo tiempo fueron importantes instituciones para articular los propios intereses. Además permaneció vivo el saber de la importancia de la Sociedades Económicas hasta que después de 1810 provocó otra vez fundaciones o por lo menos intento de fundaciones. (p. 126)

Después de la Independencia se reactivó el propósito de crear las Sociedades Patrióticas, pero esta vez, además de los asuntos económicos y comerciales, se les reasignó un papel educativo y movilizador, centrado en los nuevos contenidos políticos y patrióticos (König, 1994, pp. 315–318). Sin embargo, este propósito parece que no pasó de la buena voluntad, “Solamente en Cartagena y Bogotá se fundaron Sociedades Patrióticas, cuya tarea primordial ya no era la misma que en la época colonial, a saber, el fomento de la economía sino la formación de la opinión política” (König, 1994, p. 315).

Por lo tanto, la importancia de las Sociedades Patrióticas radica en la contribución que estas realizaron en la

9 Por otro lado, de acuerdo con Renán Silva (2005), las Sociedades Económicas creadas por la Ilustración desbordaron los objetivos comerciales para lo que fueron creadas y se ocuparon también de asuntos políticos: “Podría parecer a primera vista exagerado vincular la iniciativa de formación de “compañías” de esta naturaleza con el modelo asociativo propuesto bajo el nombre de “sociedades económicas”, o mejor aún, de “sociedades patrióticas”. Y podría parecer aún más traído de los cabellos el relacionar una compañía comercial como la propuesta con ese otro modelo de asociación que declaraba como su fin la búsqueda del “mutuo intercambio de ideas”. Es posible que así sea. Pero el acercamiento no deja de ser tentador, cuando se leen con cuidado los artículos del C.C. [Correo Curioso]. Podemos decir que tales textos [...] lo permiten y, en cierta medida, hasta lo imponen, sobre todo porque este tipo de instituciones (las “compañías”) están presentadas como organizadoras de la reforma de la sociedad y no simplemente como “compañías comerciales”, en el sentido que nosotros damos hoy a esta expresión” (p.193-194).

10 Sin desconocer la importancia que tuvieron las Sociedades Económicas del País, Silva (2002) matiza su trascendencia, no solo por su corto número sino por su intermitencia, es decir, más que destacar la importancia de las Sociedades por sus propósitos, tiene en cuenta el reducido impacto de sus acciones, “Pero las sociedades de amigos del país (o “sociedades patrióticas”, o “compañías”, como también se les llamó) no fueron en Nueva Granada, como hecho significativo, sino una propuesta. Aunque en Colombia los historiadores las mencionan como uno de los “acontecimientos” de los finales del periodo ilustrado, lo cierto es que nadie hasta el presente ha podido mostrar, por fuera de la de Mompox creada a principios de los años 80s o finales de los 70s, y por fuera de la importante Sociedad Patriótica de Cartagena que corresponde al año 1812, y sobre todo a otro contexto político, hechos de importancia respecto de tal proceso” (p. 639).

introducción de los elementos de la modernidad y de las nuevas prácticas sociales como la igualdad de los miembros de la sociedad, independiente de los estamentos y las prelacións sociales, la elección de las autoridades por el voto de todos los asociados, las reglas que regulaban la discusión, y la redacción de las conclusiones y de las actas (Guerra, 1993, pp. 95–98).

Otra de las innovaciones que llegaron con la Ilustración a la Nueva Granada estuvo relacionada con la aparición de la imprenta y la prensa que, además de ser un instrumento para la difusión de las ciencias y las ideas, contribuyó a la formación de un público lector (Silva, 2005, p. 126). La importancia incuestionable de la prensa entre las élites intelectuales del periodo la sintetiza Andrea Cadelo (2004) de la siguiente manera:

De hecho, podemos afirmar que la “conciencia criolla” encontró un lugar privilegiado en los papeles públicos que comenzaron a circular de manera periódica y por lapsos de tiempo relativamente extensos hacia finales del siglo XVIII, especialmente a partir de 1791 con la publicación del *Papel Periódico de la ciudad de Santa Fe de Bogotá*. (p. 11)

Aunque en los comienzos de las reformas borbónicas las ideas de la Ilustración habían procurado difundirse entre un “público más amplio”, este empezó a reducirse y así se mantuvo en los años sucesivos. Es decir, las opiniones y artículos tratados por los publicistas de la ilustración terminaron orientados a “temas y objetos que se encontraban fuera del alcance del común”. El reducido número de suscriptores de los periódicos que surgieron en el virreinato entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, termino dirigido a lo que se denominó “una minoría ilustrada” o a “una estrecha sociedad de lectores” (Silva, 2005, p. 143).

La prensa ilustrada en la Nueva Granada estuvo centrada en tres periódicos: *El Papel Periódico de Santafé de Bogotá*, que circuló entre 1791 y 1797; *El Correo Curioso*, que solo se mantuvo durante el año 1801; y *El Semanario del Nuevo Reino de Granada*, entre 1808 y 1810. Estos periódicos, ligados a algunos papeles impresos y avisos que circularon en la época, cumplieron un papel central en la difusión de las ideas y las ciencias ilustradas, y se constituyeron en verdaderos “tribunales de opinión” donde se expresaron muchos de sus suscriptores y lectores. En este periodo, previo a 1810 se fue delineando la formación de una opinión pública; aunque restringida, ya contenían los elementos propios de la política moderna (Silva, 2005, pp. 135–148).

Pero las múltiples restricciones en el accionar cultural y “político” que enfrenta el grupo de los ilustrados en la Nueva Granada no están reducidas únicamente a los controles que ejercen las autoridades virreinales, o a los alcances institucionales de las reformas y a la expansión de las ideas de la ilustración¹¹, o a las limitaciones propias de un reducido y disperso grupo de ilustrados en un vasto territorio concentrado en algunos momentos en la capital del virreinato. Los obstáculos del grupo son tanto de orden externo como interno a él.

Como lo venimos diciendo, en el aspecto externo, las barreras de los ilustrados son taxativas a las autoridades virreinales y al ambiente social y cultural que los rodea; es decir, son, como lo sostiene Renán Silva, “un grupo intelectual de rasgos modernos bien definidos, pero viviendo en los límites de una sociedad colonial de Antiguo Régimen que, precisamente, los ahogaba como intelectuales modernos” (Silva, 2002, p. 25). Pero, además de estos obstáculos, los Ilustrados también debieron enfrentar la resistencia activa y pasiva de algunos sectores sociales y la influencia de la religión. Esto, se puede constatar en el caso de la prensa, “tanto el *Papel Periódico* como el *Correo Curioso* y el *Semanario*, fueron víctimas no solo de las resistencias pasivas de la sociedad, sino de ataques explícitos” (Silva, 2002, p. 588).

En el orden interno, las actitudes y planteamientos de los ilustrados han sido motivo de confusión y ambigüedad, sobre todo por las generaciones posteriores y por la historiografía tradicional, pues no es posible descubrir en los ilustrados idearios independentistas antes de la crisis del Imperio español de 1808, es decir, como nos lo recuerda Silva, no es posible encontrar “republicanos antes de la República”. Por el contrario, los valores de los Ilustrados están inscritos en el imaginario político del absolutismo —como consta en varios de sus escritos—, estos se pueden sintetizar en tres, “la fidelidad a Dios, al Rey y la Patria, entendida como la nación española —tres valores sobre los cuales los ilustrados no

11 Es importante resaltar lo que plantea Renán Silva sobre la Ilustración en la Nueva Granada, en comparación con el movimiento en otras partes de Hispanoamérica, “En el caso de otras sociedades hispanoamericanas, sus movimientos ilustrados habían logrado mayores avances en el plano de la construcción de instituciones y academias de ciencia, de la difusión del ideario ilustrado, de la fundación de asociaciones públicas que expresaran tipos modernos de sociabilidad y avances en la formación del espacio público, que Nueva Granada no conocía. Así mismo, algunas de esas sociedades habían conocido saltos en la alfabetización, en el número de lectores y en los mecanismos de circulación del libro, que existieron tan sólo de manera débil y localizada en Nueva Granada” (p. 650).

expresaron ninguna duda—” (Silva, 2002, p. 617). Más adelante continúa:

En términos estrictos, se puede decir que para los ilustrados la política y la crítica de la sociedad estaban, sometidas a un *límite*, constituido precisamente por esos valores, más allá de los cuales nunca se intentó avanzar. [...] Se trata de un límite que resultaba esencialmente de la *interiorización de un ideario político*, en el que precisamente los ilustrados, más que cualquiera de las generaciones anteriores, habían sido educados, y en el interior del cual propondrían sus primeras críticas de la administración colonial, las que tomarían la forma de una queja contra los malos funcionarios, que no cumplían la voluntad del Rey y que ignoraban la “economía política”. (p. 617)

Además de los escritos consignados en la prensa ilustrada, se puede consultar uno de los documentos que ha alcanzado una gran difusión, incluso en el presente, y que puede ser muy revelador de la posición de los intelectuales neogranadinos del momento, el *Memorial de Agravios* escrito por Camilo Torres en 1809, uno de los Ilustrados más influyentes del momento y de la primera experiencia republicana (Torres, 1972, pp. 81 -112).

Estos obstáculos y limitaciones internas y externas del movimiento ilustrado en la Nueva Granada, ligado a las circunstancias políticas de 1810 a 1816, y a la posterior incidencia de otros factores, generarán, como lo denomina Renán Silva (2002), un “proceso cultural y político inacabado” (pp. 648–653). En síntesis, “hará de la Ilustración en Nueva Granada tan sólo un ‘breve asalto’ de la modernidad, rico en prácticas dispersas y discontinuas, pero menos afortunado en creaciones institucionales de largo aliento” (p. 635).

De acuerdo con nuestro planteamiento, uno de los aspectos que recobra especial relevancia por sus efectos políticos, sociales y culturales futuros son los fusilamientos que acompañaron la “Reconquista” dirigida por Pablo Morillo entre 1815 a 1819. Este “Régimen de Terror”, como fue denominado, cobró la vida de numerosos ilustrados y de “gentes de letras”, entre los cuales se contaron especialmente los abogados, no solo en las ciudades del virreinato, sino también, en los pequeños poblados rurales (Uribe-Urán, 2008, pp. 161–179).

Como lo sostiene Silva (2002), “fue esencialmente la *muerte* la que clausuró la Ilustración en Nueva Granada [...] —muy pocos de los ilustrados sobrevivirán a la República pues la mayor parte de ellos serán fusilados, sobre todo en el año 1816—” (p. 649), y a continuación,

reconoce que los encargados de la Reconquista eran conscientes de que

los fusilamientos tienden a coincidir con personas que, dentro de sus comunidades, eran reconocidas como “gentes de letras”, como hombres de instrucción, conociendo la lectura y la escritura. Es claro que ésa era la condición de Torres, Caldas, Lozano, Camacho, y de los otros fusilados de nombre conocido. (p. 649)

Estos sacrificios en vidas humanas no solo afectaron a muchas familias “principales” de la élite criolla, sino a la sociedad neogranadina en su conjunto y, en particular, a la vida apacible de muchas comarcas de la provincia de Santafé.

De la Independencia a la República

Como se puede inferir de algunos de los aspectos anteriormente mencionados, la transición entre el Antiguo Régimen y la política moderna a partir de la crisis de la Monarquía española de 1808-1810 emerge de manera particular en el Nuevo Reino de Granada y, especialmente, en la provincia de Santafé, por su condición de centro político y administrativo del virreinato. Esto le implico a la ciudad y a las diferentes parroquias y poblaciones, tanto de la Sabana como de las tierras cálidas de la margen oriental del río Magdalena, un esfuerzo extraordinario en recursos humanos y materiales frente a las nuevas circunstancias políticas.

A diferencia de otras provincias neogranadinas, la ahora denominada Cundinamarca debió desplegar con denuesto dineros y hombres en una empresa no exenta de ambigüedades y conflictos, en un ambiente político inestable, agitado y particularmente cruento. El proceso de independencia comprometerá de manera directa a Cundinamarca en los acontecimientos por cerca de quince años, proceso que podríamos sintetizar en tres momentos; primero, uno de innovación, experimentación y movilización política, lleno de vicisitudes y conflictos que conducen al fracaso del primer intento republicano. El segundo, con los sucesos fatales o nefastos de la Reconquista o época del terror, el más corto en el tiempo, pero también el más sangriento, en el cual se presentó una superación de las ambigüedades políticas y que demarcaron el derrotero de la emancipación. Y, finalmente, el de la consolidación del proceso independentista y el experimento de la “Gran” Colombia.

Bajo las características anotadas anteriormente, podríamos decir que el impacto generado en el mundo

político local, entre 1808 a 1816 y en los años sucesivo en la Nueva Granada— dotado esta vez del mundo de las ideas de la Ilustración o de un mayor contenido ideológico—, sacudió, además de los elementos jerárquicos de la autoridad, la administración y las instituciones, el orden social sobre el cual estaba construido. En este sentido, los cambios en el periodo de la Independencia fueron de suyo estructurales.

De la trascendencia de los cambios, no estuvo ausente ningún sector de la población, por lo menos es lo que se puede inferir en relación con las provincias centrales de la Nueva Granada¹², en donde el proceso de politización de amplios sectores sociales, se realizó cuando aún era muy fuerte el peso de la tradición y la importancia de las autoridades. En otras palabras, la movilización de los sectores populares contra las jerarquías será posible-mente toda una “escuela” de politización, y por qué no, de organización y de temprana sociabilidad política en el camino de la conformación de una comunidad política en las ideas de la modernidad (Garrido, 2009, pp. 96–106). De acuerdo con Margarita Garrido (1993):

Si bien los criollos desempeñaron papeles de liderazgo en los nuevos eventos, los vecinos libres y los indios participaron también en ellos, y produjeron reacomodaciones de diversa índole. El conjunto de la sociedad se vio afectado en sus formas de convivencia y sus representaciones del orden tuvieron que ser, al menos, revisadas. (p. 271)

Los cambios en la mentalidad de la población tampoco fueron despreciables:

La independencia de la Nueva Granada como fenómeno político invadió toda la esfera de la sociedad

12 Como lo sostiene el historiador Guillermo Sosa (2006), “Los líderes criollos convocaron a los habitantes de Santafé y sus alrededores para que se incorporaran a las filas y estos según las crónicas, acudieron con fervor al llamado que se les hizo [...] El entusiasmo que manifestó la población aludía a una identificación con lo que se desarrollaba y a la posibilidad de poderla expresar por vías que no le eran extrañas. Algunas de estas manifestaciones no se detuvieron ante la jerarquía de los funcionarios contra quienes se dirigían, ni se ciñeron totalmente a los métodos tradicionales de controvertir las acciones de las autoridades. *La masiva respuesta al llamado de los dirigentes de la Junta para formar parte de las milicias, satisfacía por un lado su necesidad de contar con un apoyo militar y por el otro, incorporaba políticamente en el proceso que se inauguraba a una numerosa población que en principio se mostraba receptiva a lo que estaba ocurriendo.* Todo dentro de un contexto en el que las relaciones sociales tradicionales tenían la suficiente elasticidad como para asimilar esta masiva toma de posición en contra de las más altas autoridades” (Cursivas añadidas. pp. 208–209).

y se constituyó en expresión de múltiples sentimientos y reacciones que minaron estructuras mentales de opresión y dependencia no solo a nivel de las élites cultas de la sociedad sino en el plano de los esclavos, de los grupos indígenas que vivían bajo condiciones de servidumbre, y de las diversas categorías sociales que bajo la denominación de castas se arremolinaban en los escalones más bajos de la pirámide. (Tovar, 1986, p. 371)

Aunque el proceso independentista de la Nueva Granada fue similar a otros que se vivieron en la América española, con lo que se constituyeron Juntas de Gobierno, a partir de 1810 se presentaron dos rasgos que irán a afectar y caracterizar las futuras prácticas políticas. Primero, el enfrentamiento armado entre ciudades-provincia, lo que desencadenó prácticamente una guerra civil entre 1812-1815¹³, como lo sostiene Isabella Restrepo (2005),

el conjunto de los estados-provincias soberanos [se refiere a los de 1810–1815] que se declararon independientes no lograron instituir una autoridad incontestable para el conjunto del reino; en consecuencia, la guerra apareció como el único medio capaz de resolver este vacío. (p.123)

Un ejemplo lo constituye Santafé, que en su condición de cabeza del virreinato emerge como un poder con una provincia relativamente cohesionada y que asumirá el liderazgo de otras provincias, ciudades, villas y parroquias.

Y segundo, la llegada del Ejército de Reconquista al mando del pacificador Pablo Morillo, quién desató una feroz represión contra los republicanos entre 1815-1819. La sangrienta represión del “Régimen del Terror”, además de la extendida práctica de los fusilamientos,

13 Los enfrentamientos se presentaron entre Cundinamarca y la Confederación de la Provincias Unidas de la Nueva Granada, pues en “noviembre de 1811 bajo el liderazgo de Camilo Torres, se constituyó la Federación de Provincias Unidas de Nueva Granada, de tendencia federalista” compuesta por Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja, actuando cada una como República independiente dándose su propia constitución, en tanto la confederación misma no proclamó constitución alguna. Por su parte, Cundinamarca permaneció por fuera del sistema, y anexó a sus territorios a “Chiquinquirá, Villa de Leiva, Muzo y Sogamoso separadas de la provincia de Tunja; Girón y Vélez de la provincia del Socorro; Timaná, Garzón y Purificación de la de Neiva [...] Honda, Ambalema y Mariquita, que se habían declarado autónomas terminaron firmando un tratado de anexión a Cundinamarca en abril de 1811, como resultado de una expedición política y militar enviada por la Junta [...] Entre tanto Santa Marta y Pasto continuaron siendo los baluartes realistas” (Garrido, 1993, pp. 314–315).

devastó gran parte de la hacienda y afectó aún más la economía neogranadina (Tovar, 1987, pp. 92–94). Con el arribo del general Pablo Morillo a Santafé el 26 de mayo de 1816 se establecieron tres tribunales, a saber, el Consejo Permanente de Guerra, el Consejo de Purificación y la Junta de Secuestros (Ocampo, 1978, pp. 52–53).

Para Santafé y las poblaciones aledañas de la Sabana —que constituían la antigua Provincia—, las excesivas medidas represivas tuvieron consecuencias considerables tanto en vidas humanas como en recursos. Para el escarmiento público, fueron conducidos a cuatro puntos de la ciudad 67 insurgentes que fueron fusilados (Ocampo, 1978, p. 52); en otros lugares de la Provincia, como Chocontá, Zipaquirá, Mchetá, Tibirita y en otras poblaciones, se elevaron patíbulos en donde se fusilaron 56 personas. Pero la represión no solo incluyó los fusilamientos, también el encarcelamiento y los confinamientos en Panamá y se ejerció una gran presión sobre los hacendados con el propósito de proveer recursos para el sostenimiento de las fuerzas realistas (Velandia, 2004, pp. 396–403). Aunque con los datos actuales no es posible calcular con exactitud los cuantiosos daños sociales y económicos sobre la Provincia por las acciones de la pacificación de Morillo, si es posible comprender los efectos perniciosos que esta ejerció sobre el decurso político, inclusive, mucho más allá del proceso de la guerra de independencia y de la denominada Colombia entre 1816 -1930 (Perilla, 2012, pp. 119-135; Forero, 2012, pp. 137-162).

El experimento político de la Independencia

En el presente ensayo no pretendemos profundizar en el proceso de independencia y sus consecuencias, sino esbozar una propuesta que permita comprender las formas en que se movilizó a los sectores populares y se fueron introduciendo los elementos y mecanismos de la política moderna y cómo, en el curso de los acontecimientos, se fue derivando en enfrentamientos armados. El conjunto de elementos de esta nueva situación política generó la participación y el compromiso de los diferentes sectores sociales, lo que afectó a todos los pueblos de la ciudad de Bogotá y sus alrededores.

La temprana movilización de numerosos voluntarios a pie y a caballo, organizados por curas y autoridades locales en pueblos, parroquias y áreas rurales de la provincia, son una demostración de que los sucesos políticos no estaban reservados a las gentes de la ciudad y que en las vecindades había una población enterada y atenta a los acontecimientos. El 21 de julio arribaron a la

ciudad las gentes de los 9 pueblos del corregimiento de Bosa (Delgado y Ortiz, 1954, p. 9). El 24 del mismo mes se presentaron en la capital 500 hombres de las poblaciones de Choachí, Fómeque y Ubaque, encabezados por el cura, el corregidor y los alcaldes (Caballero, 1974, p. 2). De Zipaquirá también se presentó un numeroso contingente. De otras poblaciones como Chía, Chocontá, Facativá, Bojacá, Zipacón, Gachancipá, Gachetá, La Mesa, Tabió, Sesquile, Mchetá y Suesca se presentaron grupos entre 30 y 80 hombres (Velandia, 2004, pp. 285–286).

La creación de Juntas Supremas en las ciudades principales como Santafé después del 20 de julio, la conformación de milicias y Guardias Nacionales, y las rivalidades y los enfrentamientos continuos, sintetizados en las tendencias centralistas y federalistas, agitaron la vida política en las ciudades y las pequeñas poblaciones durante la primera República. El reclutamiento voluntario o no de hombres de todos los sectores sociales y las imposiciones económicas voluntarias y forzadas de recursos fueron permanentes tanto en la ciudad de Santafé como en las parroquias y pueblos de indios que conformaban la provincia, los cuales se vieron envueltos durante este periodo en los continuos enfrentamientos entre las diferentes ciudades y provincias de la Nueva Granada.

El complejo entramado político que se genera después de 1810 en la Nueva Granada tiene sus propias particularidades y, de manera temprana, muchos sectores sociales se encuentran agrupados en milicias dispuestas para la lucha armada, lo que no excluye que estos sectores estén alejados de los sucesos políticos; por el contrario, en los cuarteles se instaura un espacio de difusión y debate político supremamente activo. Como lo sostiene Guillermo Sosa (2006):

Al tiempo que las milicias eran un instrumento de acción política de los notables, fue un espacio que estimuló la formación de una “opinión pública” entre los grupos bajos de la población que las conformaban. El escuchar colectivamente la lectura de los textos del gobierno, la participación en los ceremoniales públicos, las marchas de campaña, etc., crearon entre los milicianos las condiciones propicias para tomar nota y debatir acerca de lo que ocurría y de lo cual eran partícipes. (p. 228)

Habría que aclarar que estas circunstancias se presentaban tanto del lado de los independentistas, como de los partidarios de la Corona o realistas.

En síntesis, lo que nos interesa resaltar de los enfrentamientos, por el momento, es la experiencia política

generada por la creación de Juntas de Gobierno¹⁴ que surgen en los cabildos de las ciudades principales y secundarias, y la aparición de una esfera pública política¹⁵, en las cuales se manifestaron y se movilizaron, inclusive en forma de milicias, las diferentes poblaciones que conformaban las Provincias de la Nueva Granada. Es indudable que por la discusión generada por todo este asunto sobre la soberanía y la representación de las ciudades, provincias y ciudades secundarias, estas se convirtieron en un importantísimo espacio —o escenario— de discusión y debate político que trascendió de los representantes de los cabildos o de las Juntas de Gobierno e involucró a otros sectores de la población.

Las confrontaciones y debates políticos no solo permitieron la circulación y difusión de ideas y nuevos imaginarios políticos, sino que facilitaron la conformación, así fuera incipiente, de verdaderas comunidades políticas que se expresaron en un periodo marcado por convulsiones políticas y sociales. Es decir, la participación política desbordó los círculos sociales de las élites criollas o de los denominados notables y vínculo y difundió entre los otros sectores de la población neogranadina los elementos que componen la política moderna.

No obstante, las prácticas de la política moderna en la Nueva Granada, similares a lo sucedido en otros territorios hispanoamericanos le van a imprimir un ingrediente si se quiere más notorio —nos referimos a los más de nueve años de guerra de Independencia—, pues la vida política estuvo ligada a la recurrencia de la lucha armada, tanto en la conformación de las facciones o agrupaciones políticas, como en la tentación del uso de la violencia. Estos factores incidieron en las formas de sociabilidad política a lo largo del siglo XIX y muy seguramente se prolongará en el tiempo.

Finalmente, los hechos generados en el periodo de la Reconquista (1815 -1819) precipitaron el desenlace del proceso de Independencia. Las excesivas medidas de represión del pacificador, General Pablo Morillo, que se

sintieron con especial rigor en Cartagena y en la “joven” Cundinamarca, desataron la conformación de partidas y guerrillas contra las fuerzas realistas como mecanismo de resistencia en algunas poblaciones de la Sabana.

La más célebre de estas agrupaciones, conocida como la guerrilla de los Almeйда —organizada y dirigida por los hermanos Ambrosio y Vicente—, desarrolló sus acciones entre septiembre y noviembre de 1817 en un amplio territorio de los pueblos al norte y el oriente de Santafé —como Zipaquirá, Nemocón, Chocontá, Sesquilé, Macheta y Tibirita— y, comprometió también, algunas poblaciones del Valle de Tenza de la Provincia de Tunja, como Guateque, Capilla de Tenza, Tenza y Garagoa. En todas estas poblaciones las tropas de Morillos, al mando del Teniente Coronel Carlos Tolrá, hicieron uso del método predilecto de los pacificadores, el fusilamiento, que fue utilizado como escarnio público, en donde perdieron la vida más de cincuenta parroquianos de las poblaciones mencionadas (Díaz, 1962, pp. 152–180). Los hermanos Almeйда y algunos de los que se salvaron de la feroz represión, se refugiaron en los llanos de Casanare y contribuyeron a la conformación del Ejército Libertador.

En los años sucesivos, los pueblos de la provincia continuaron apoyando con ingentes recursos y numerosos reclutas y suboficiales al Ejército Libertador y, especialmente, a Simón Bolívar en la campaña libertadora. Como sostiene Bushnell (1996), “gracias a la batalla de Boyacá, Bolívar logro el control de un área de población relativamente densa, de la cual podía obtener impuestos y reclutas, para no mencionar las provisiones que suministraban las fincas y las pequeñas industrias artesanales” (p. 78).

La vida política tanto en los primeros años de la creación de la Republica de Colombia, como posteriormente con su disolución en 1830, se redujo a la movilización de facciones y parcialidades políticas que en muchos casos surgieron como resultado del apoyo a los principales dirigentes del gobierno de la época, sintetizado en las figuras de Bolívar y Santander. Como fue apenas obvio, las gentes de los pueblos y parroquias de la provincia de Cundinamarca no estuvieron ausentes de los sucesos políticos, independiente de la discusión generada en torno al surgimiento de los partidos políticos, lo que más interesa resaltar es la forma como en los pueblos de la sabana se inició todo un apoyo a Bolívar en contra de los liberales y de Santander, apoyo que se va a prolongar más allá de la década de 1820. Las movilizaciones en favor de las fuerzas leales a Bolívar se dieron tanto en el apoyo político como en la movilización de hombres armados y se hicieron sentir antes de la marcha del libertador para morir en Santa Marta.

14 Como lo sostiene Tovar (1986), “es interesante ver como las Juntas Provinciales eran concebidas como articuladoras de los diversos intereses de los cabildos y un medio de atomización de la anarquía” (p. 374).

15 “El espacio público-político puede cumplir su función de percibir y tematizar los problemas que conciernen a toda la sociedad, sólo en la medida en que se forma a partir de los vínculos comunicacionales de los potencialmente afectados. Está integrado por un público, parece asimilarse a una red de relaciones de asociación que aparece conectada con los ámbitos privados de la vida de manera tal que las estructuras espaciales de interacción simples se amplían y abstraen pero no se destruyen” (Habermas citado por Garay, 2000, p. 43).

Referencias bibliográficas

- Annino, A., Guerra, F.X. y Castro Leiva, L. (1994). *De los Imperios a las Naciones: Iberoamerica*. Zaragoza, España: Ibercaja.
- Bonnett Velez, D. (2002). *Tierra y Comunidad un problema irresuelto: El caso del altiplano Cundíboyacense 1750-1800*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia; Universidad de los Andes.
- Bushnell, D. (1996). *Colombia, una Nación a pesar de sí misma, de los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Caballero, J. M. (1974). *Diario de la Independencia*. Bogotá: Talleres Gráficos Banco Popular.
- Cadelo Buitrago, A. (2004). Hábito e ideología Criolla en el Semanario del Nuevo Reino de Granada. En, S. Castro Gómez (ed.). *Pensar el siglo XIX: Cultura, biopolítica y modernidad en Colombia* (pp. 5-52). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Pensar Instituto de Estudios Sociales y Culturales (Pontificia Universidad Javeriana); Instituto Internacional de Literatura iberoamericana.
- Calderón, M. T. y Thibaud, C. (2006). *Prólogo. Las revoluciones en el Mundo Atlántico* (pp. 13-16). Bogotá: Centro de Estudios de Historia; Universidad Externado de Colombia; Taurus.
- Castro, B. (2002). Las sociedades de ayuda mutua en Colombia. *Anuario de Historia Social Y de La Cultura*, (29), 195-221.
- Castro-Gómez, S. (2005). Purus ab omnia macula sanguinis El imaginario colonial de la blancura en la Nueva Granada. En, *La Hybris del Punto cero: Ciencia, Raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)* (pp. 66-139). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Delgado, L. M., & Ortiz, S. E. (1954). La Constitución Feliz, Periódico Político y Económico de la Capital del Nuevo Reino de Granada. En, *El Periodismo en la Nueva Granada* (1-26). Bogotá: Academia Colombiana de Historia.
- Díaz, O. (1962). *Los Almeydas, episodios de la resistencia patriota contra el ejército pacificador de Tierra Firme*. Bogotá: Editorial ABC.
- Forero Polo, M. M. (2012) El problema de los secuestros en el contexto de la guerra de independencia de Colombia, 1810-1820. En, H. Bonilla (ed.) *Consecuencias económicas de la Independencia* (pp. 137-162). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Garay, L. J. (2000). *Ciudadanía, lo público, democracia: textos y notas*. Bogotá: S. E. Editorial
- Garrido, M. (1993). *Reclamos y Representaciones: Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada, 1770-1815*. Bogotá: Banco de La Republica.
- Garrido, M. (2009). Nueva Granada entre el orden colonial y el republicano: lenguajes e imaginarios sociales y políticos. En, M. Palacios (coord.). *Las independencias hispanoamericanas: interpretaciones 200 años después* (pp. 106-122). Bogotá: Editorial Norma.
- González, P. B. (2003). Pedagogía societaria y aprendizaje de la nación en el Río de la Plata. En, A. Annino y F.X. Guerra (eds.). *Inventando la Nación: Iberoamérica en el siglo XXI* (pp. 565-589). México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, F.X. (1993). *Modernidad e Independencia: Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: MAFFRE; Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, F.X. (2000). *De La política Antigua a la Política Moderna: Invenciones, Permanencias, Hibridaciones*. Presentado en el 19th. International Congress of Historical Sciences, University of Oslo, agosto 6 al 13. Universidad de París I-Sorbona.
- Guerra, F.X. (2003). Las Mutaciones de la identidad en la América Hispánica. En, A. Annino y F.-X. Guerra (eds.). *Inventando la Nación: Iberoamérica en el siglo XXI* (pp. 185-220). México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, F.X. y Lempérière, A. (1998). *Los Espacios Públicos en Iberoamérica: Ambigüedades y problemas siglos XVI-II-XIX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Herrera Ángel, M. (1996). *Poder local, población y ordenamiento territorial en la Nueva Granada. El corregimiento de naturales en la provincia de Santafé. Siglo XVIII*. Bogotá: Archivo General de la Nación.
- Herrera Ángel, M. (1999). *Ordenar para controlar: ordenamiento espacial y control político en las llanuras del Caribe y en los Andes centrales neogranadinos Siglo XVIII*. Colombia: Academia Colombiana de la Historia; Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

- König, H.-J. (1994). *En el camino hacia la nación: nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nueva Granada, 1750-1856*. J.J. Narváez (trad.). Stuttgart: Banco de La Republica.
- König, H.-J. (2000). Nacionalismo y nación en la historia de Iberoamerica. En, H.-J. König, C. Lewis, y T. Platt (coords.). *Estado-nación, Comunidad Indígena, Industria: Tres debates al final del Milenio*. Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, AHILA.
- McFarlane, A. (1997). *Colombia Antes de la Independencia: Economía, Sociedad y política bajo el dominio Borbón*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Moreno y Escandón, F. A. (1985). *Indios y Mestizos de la Nueva Granada, a finales del siglo XVIII*. G. Colmenares y A. Valencia Llano (eds.). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Ocampo López, J. (1978). El proceso político, militar y social de la Independencia. En J. Jaramillo Uribe (comp.), *Nueva Historia de Colombia* (vol. 2, pp. 9–64). Bogotá: Editorial Planeta.
- Perilla Cárdenas, A. (2012). Financiamiento de los ejércitos en la guerra de independencia de Colombia. En, H. Bonilla (ed.). *Consecuencias económicas de la Independencia* (pp. 119-135). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo Mejía, I. (2005). La Soberanía del Pueblo Durante la Época de la Independencia, 1810-1815. *Historia Crítica*, (29), 101–123.
- Rodríguez González, A. L. (1999). *Cofradías, capellanías, epidemias y funerales: una mirada al tejido social de la Independencia*. Bogotá: El Áncora editores; Banco de la República.
- Rueda, J. E. (2006). Presentación. En, J. I. Marín Taborda y J. E. Rueda (eds.). *Historia y Sociedad en Cundinamarca: Aportes historiográficos y documentales de la vida política y de lo público* (pp. 11– 27). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.
- Ruiz Martínez, E. (1990). *La Librería de Nariño y los Derechos del hombre*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Santos Molano, E. (1999). *Antonio Nariño, Filósofo revolucionario*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Silva, R. (2002). *Los Ilustrados de la Nueva Granada 1760-1808: genealogía de una comunidad de interpretación*. Bogotá: Banco de La Republica; EAFIT.
- Silva, R. (2005). *La Ilustración en el virreinato de la Nueva Granada: Estudios de Historia social*. Medellín: La Carreta.
- Sosa Abella, G. (2006). *Representación e Independencia 1810-1816*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Soto Arango, D., y Uribe, J. T. (2003). Textos Ilustrados en la enseñanza y tertulias literarias de Santafé de Bogotá en el siglo XVIII. En, D. Soto, M. Á. Puig-Samper, M. Bendeer, y M. D. González Ripoll (eds.). *Recepción y difusión de Textos Ilustrados, Intercambio científico entre Europa y América en la ilustración* (pp. 59–75). Madrid: Doce Calles.
- Sotomayor, M. L. (2004). *Cofradías, caciques y mayordomos: Reconstrucción social y reorganización política en los pueblos de indios, siglo XVIII*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Torres, C. (1972). Memorial de Agravios. En, G. Arciniegas. *Colombia: itinerario y espíritu de la Independencia* (pp. 81-112). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Tovar, H. (1986). Problemas de la Transición del Estado Colonial al Estado Nacional 1810-1850. En, J. P. Deler y Y. Saint-Geours (eds.). *Estados y Naciones en los Andes* (pp. 369–395). Perú: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tovar, H. (1987). La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850). En, J. A. Ocampo (comp.). *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- Uribe-Urán, V. (2008). Matad a todos los abogados. En, Vidas honorables, abogados, familia y política en Colombia (pp. 161–179). Medellín: Banco de la República; Fondo editorial Universidad EAFIT.
- Velandia, R. (2004). *Enciclopedia Histórica de Cundinamarca* (vol. 1). Bogotá: Biblioteca de Autores Cundinamarqueses.
- Zambrano, F. (1994). Historiografía sobre los Movimientos Sociales en Colombia, siglo XIX. En, *La Historia al Final del Milenio* (vol. 1, pp. 147–182). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

La invención del sujeto financiero

Felipe A. Galvis Castro

Autor

Felipe A. Galvis Castro

Profesor de la Universidad del Rosario y de la Escuela Superior de Administración Pública.

felipe.galvis@urosario.edu.co

Palabras clave

Educación, subjetividades, dispositivos, biopolítica, psicopolítica.

Keywords

Education; Subjectivities; Apparatus; Biopolitics; Psychopolitics.

Mots-clés:

Éducation; Subjectivités; Dispositifs; Biopolitique; Psycho Politique.

Palavras chave:

Educação; subjetividades; dispositivos; biopolítica; psicopolítica.

JEL: I2, I28.

Fecha de recepción: 13-12-16

Fecha de aprobación: 13-06-17

Este artículo surge de la investigación doctoral que el autor adelanta sobre la educación económica y financiera en Colombia.

Cómo citar este artículo

Galvis Castro, F. A. (2017). La invención del sujeto financiero. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 29-40.

Resumen

En este artículo se examinan críticamente los presupuestos sobre los que se estructuran y promueven iniciativas de educación financiera en el mundo haciendo énfasis en la Estrategia nacional de educación económica y financiera que se está implementando en Colombia. Estas iniciativas se difunden a partir de las directrices sobre buenas prácticas expedidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2005, así como con base en documentos de carácter político elaborados desde instancias internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este análisis devela el sentido estratégico y político de la “alfabetización financiera” y revela los efectos de poder del saber en relación con el desarrollo de habilidades financieras. Así mismo, se visibiliza el trasfondo de la racionalidad económica neoliberal en la justificación de la conveniencia de la educación financiera y en la formación de un sujeto financiero determinado.

The Invention of the Financial Subject

Abstract

This article critically examines the foundations of financial education initiatives around the world with a special focus on the National Strategy of Economic and Financial Education currently implemented in Colombia. These initiatives are promoted according to the Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness, issued by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in 2005. The latter are also based on policy documents produced by international institutions such as the World Bank and the Inter-American Development Bank. This examination unveils the political and strategic meaning of “financial literacy” and reveals the power effects of the order of knowledge related to the development of financial skills. Finally, the analysis exposes the neoliberal economic rationale behind the justification of financial education and in the production of a particular financial subject.

A invenção do sujeito financeiro.

Resumem:

Neste artigo examina-se criticamente os pressupostos sobre os quais se estrutura e promovem iniciativas de educação financeira no mundo, com especial referência à estratégia nacional de educação econômica e financeira que se está implementando na Colômbia. Estas iniciativas difundem-se a partir das diretrizes sobre boas práticas expedidas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) no 2005, assim como com base em documentos de política elaborados desde instâncias internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta análise desvela o sentido estratégico e político da "alfabetização financeira" e revela os efeitos de poder do saber relacionado com o desenvolvimento de habilidades financeiras. Visibiliza o âmago da racionalidade econômica neoliberal na justificação sobre a conveniência da educação financeira e na formação de um sujeito financeiro determinado.

L'invention du sujet financier

Résumé :

Cet article examine de façon critique les budgets sur lesquelles sont structurées et promouvoir des initiatives d'éducation financière dans le monde, particulièrement à la stratégie nationale pour l'éducation économique et financière, mis en œuvre en Colombie. Ces initiatives sont connues à partir des directrices de bonnes pratiques, publiées par L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE en anglais) en 2005. Aussi sur la base des documents de politique, élaborés par des organismes internationaux tels que la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement (BID). Cette analyse révèle le sens stratégique et politique de « l'alphabétisation financière » et les effets de la puissance des connaissances, liées au développement des compétences financières. Il Montre aussi l'arrière-plan de la rationalité économique néolibérale dans la justification sur la commodité de l'éducation financière et la formation d'un sujet financier particulier.

Para Nietzsche la invención —*Erfindung*— es, por una parte, una ruptura y, por otra, algo que posee un comienzo pequeño, bajo, mezquino, inconfesable. Este es el punto crucial de la *Erfindung*. Fue debido a oscuras relaciones de poder que se inventó la poesía. Igualmente, fue debido a oscuras relaciones de poder que se inventó la religión. Villanía, por tanto, de todos estos comienzos cuando se los opone a la solemnidad del origen tal como es visto por los filósofos. El historiador no debe temer a las mezquindades pues fue de mezquindad en mezquindad, de pequeñez en pequeñez, que finalmente se formaron las grandes cosas. A la solemnidad de origen es necesario oponer, siguiendo un buen método histórico, la pequeñez meticulosa e inconfesable de esas fabricaciones e invenciones. (Foucault, 2011, p. 20)

Introducción

Hay un consenso internacional: niñas, niños y adolescentes deben ser educados financieramente. Esto es indispensable para garantizar la salud de las economías, para que los ciudadanos tomen decisiones financieras responsables a lo largo de sus vidas y para que cuenten con herramientas que les procuren la efectiva garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Las crisis financieras se deben precisamente a la ausencia de educación y se explican por decisiones inadecuadas de las personas en el manejo de su vida crediticia. Se requiere entonces de la promoción amplia y extendida de una serie de competencias en los individuos y en las familias.

De este modo, hay que adoptar estrategias para la superación del analfabetismo financiero, del analfabetismo

inversionista, del analfabetismo emprendedor, del analfabetismo comercial, etc. Todos estos neologismos revelan la formación de un nuevo sentido común y de un nuevo campo semántico para explicarlo: hay que transformar a las personas y enseñarles lo necesario para que gestionen adecuadamente sus ingresos, sus capitales, sus tiempos, sus esfuerzos y sus relaciones. Estos aspectos deben ser administrados como un portafolio siempre en beneficio del bienestar individual y colectivo. Se trata de un nuevo lenguaje en el que se alfabetizará a la población. El análisis de costo-beneficio, el aprovechamiento de las ventajas competitivas y la diversificación de los riesgos pasan de la racionalidad económica a las aulas de clase. Esta es la invención del sujeto financiero y las razones que la justifican.

En Colombia estas iniciativas han recibido el nombre de educación económica y financiera (EEF) y se apoyan en literatura sobre buenas prácticas y lineamientos trazados desde espacios como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Fueron importadas a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y articuladas en acuerdos y decretos. Finalmente, su implementación debe verificarse en proyectos educativos institucionales de colegios y escuelas, en contenidos curriculares y en prácticas pedagógicas.

Sin embargo, ese "consenso internacional" requiere mayor atención y los presupuestos sobre los que se promueve deben ser sometidos a examen. Los detalles jurídicos o institucionales de la puesta en escena de la EEF en Colombia no se abordan completamente en este artículo, algunos solo son presentados de forma breve con fines únicamente informativos. Este texto se concentra en la racionalidad detrás de la EEF, es decir,

en los argumentos, las ideas predominantes, las afirmaciones y los lugares comunes sobre los que se afianza. Se examina un cierto “sentido común” que sustenta la EEF y que constituye la fuerza que la hace circular, desplazarse, desde instituciones internacionales y agencias gubernamentales hasta colegios y escuelas. Para ello, en primer lugar, se presentan tres abordajes que, como marco teórico, permiten cuestionar los presupuestos sobre los que se justifica la importación de la EEF a Colombia; en segundo lugar, se exponen las principales razones que se invocan para justificar este tipo de iniciativas; y, finalmente, se problematiza sobre los fundamentos de la necesidad y los contenidos de la EEF.

A modo de marco teórico: tres claves de lectura

Tecnologías de gobierno de subjetividades

En su análisis sobre el derecho de muerte y el poder sobre la vida, Foucault se ocupa del tránsito de una forma de poder determinada —lo político por excelencia en la tradición de la filosofía política— hacia la *biopolítica*. La primera se materializa en las atribuciones del soberano para decidir sobre la muerte de sus súbditos y / o de los enemigos de la comunidad política (internos y externos); la segunda se refiere al “poder de hacer vivir o de rechazar hacia la muerte”. Así, “la vieja potencia de la muerte, en la cual se simboliza el poder soberano, se halla ahora cuidadosamente recubierta por la administración de los cuerpos y la gestión calculadora de la vida” (Foucault, 2005, p. 84). Las oportunidades que ofrece este biopoder, como Foucault advierte, han sido fundamentales para la expansión del capitalismo, “este no pudo afirmarse sino al precio de la inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción y mediante un ajuste de los fenómenos de la población a los procesos económicos” (Foucault, 2005, p. 85).

Esta es una preocupación que se encuentra en varios momentos de la obra de Foucault. En *La verdad y las formas jurídicas* (2011), por ejemplo, el autor precisa el modo en que el surgimiento de instituciones como el hospital, la prisión, la escuela y el hospital psiquiátrico está estrechamente vinculado con el interés por “fijar” a los sujetos a aparatos de normalización y a procesos económicos en el marco del capitalismo. En el siglo XIX — contrario a lo que sucedía en el XVIII— estos espacios no se proponen excluir a los sujetos, sino que persiguen una “inclusión por exclusión” y tienen como fin último reconectar los sujetos a los circuitos de la sociedad (p. 135). Foucault dejó bien sentada la idea de mecanismos

de gobierno de los hombres como procesos de formación de sujeciones y sujetos.

A partir de las conferencias de Michel Foucault, Giorgio Agamben precisa la noción de dispositivo o máquina de gobierno como “una economía, es decir, a un conjunto de praxis, saberes, de medidas y de instituciones cuya meta es gestionar, gobernar, controlar y orientar —en un sentido que se quiere útil— los comportamientos, los gestos y los pensamientos de los hombres” (Agamben, 2011, p. 251).

Paul Rabinow y Nicolas Rose señalan que uno de los elementos de la noción de biopoder que adquiere cada vez más vigencia es el relativo a “los modos de subjetivación, en los cuales los individuos pueden ser llevados a trabajar en sí mismos, bajo ciertas formas de autoridad relacionadas con discursos de verdad, a través de prácticas del yo, en nombre de la vida o salud individual o colectiva” (Rabinow y Rose, 2003, p. 4). Rose hace referencia a un “gobierno de las subjetividades” como “circuitos de control” que modelan nuestra vida diaria no únicamente a través de prácticas institucionales (en el colegio, los hospitales, la terapia, etc.), sino también en la textura misma de la existencia en la sociedad post-industrial (“*into the very fabric of existence*”), por medio de la arquitectura, el diseño, la televisión, la administración de negocios, los *shopping malls*, el consumo masivo, etc. (Rose, 1990).

De esta manera, lo que Foucault identificó inicialmente en el hospital, la cárcel, la fábrica, el cuartel y el hospital psiquiátrico, actualmente se extiende más allá de esos espacios. Agamben (2011) caracteriza

La fase extrema del desarrollo del capitalismo en la cual vivimos como una gigantesca acumulación y proliferación de dispositivos [...] parece que actualmente no hay un solo instante en la vida de los individuos que no sea modelado, contaminado o controlado por un dispositivo. (Agamben, 2011, p. 252)

Foucault (2006; 2007) se encargó de estudiar con más detalle la noción de biopoder y de articularla intuitivamente con el surgimiento del neoliberalismo en dos conferencias ofrecidas entre 1977 y 1979. Sin embargo, esta articulación no es completa y queda apenas anunciada. Como advierte Wendy Brown (2015), Foucault se ocupó del neoliberalismo, pero no previó que bajo el mismo el *homo oeconomicus* no solo eclipsaría el *homo legalis*, o sujeto de derechos, sino que la dimensión del hombre como ser político también se vería comprometida. Foucault no anticipó que la vida sería economizada a tal punto que el sujeto mismo empezaría a entenderse

como capital humano. Tampoco previó cómo el mercado, más allá de ser límite de la acción de los cuerpos políticos en el liberalismo, se convertiría en un criterio regulador y colonizador de toda acción pública en el neoliberalismo. En una palabra, Foucault no imaginó que la economía se transformaría en ciencia de gobierno y pondría en peligro al *demos* (Brown, 2015).

Biopoder y neoliberalismo

Wendy Brown caracteriza la tensión entre la democracia y el neoliberalismo en la línea de una tradición de pensamiento sobre las tecnologías de gobierno de los seres humanos que se remonta a Michel Foucault. En cuanto a la democracia, más allá de sus posibles definiciones, Brown parte de identificar un elemento central en ella: el autogobierno del pueblo, “quien quiera que el pueblo sea” (Brown, 2015, p. 20). De otro lado, Brown presenta al neoliberalismo como una versión determinada de “economía política, una modalidad de gobernanza y un dominio de saber (*order of reason*)” (p. 20). El asunto más relevante en el que insiste Brown es el carácter “inconstante, diferenciado, asistemático, impuro” del neoliberalismo como fenómeno global que lo ha llevado a adaptarse a diferentes contextos culturales, políticos y sociales. Esto le ha permitido alcanzar una condición de ubicuidad en el mundo euro-atlántico de la actualidad (p. 21).

Tras definir los dos extremos de la tensión mencionada, Brown destaca la manera en que el neoliberalismo transforma el lenguaje, los imaginarios, los principios, los hábitos ciudadanos y las culturas políticas de la democracia. Su lugar está siendo ocupado por criterios económicos como crecimiento, competitividad y financiarización. Estos objetivos, dice Brown, se están convirtiendo en los parámetros de legitimidad y de actuación en el marco de un proceso de reforma de los Estados y de los sujetos. Se espera de los dos que se comporten como corporaciones (*firms*), por lo que deben maximizar el valor de su capital e incrementar su valor a futuro a través de prácticas de emprendimiento, de inversión en sí mismos y de atracción de inversionistas.

Cualquier régimen estatal que se atreva a perseguir otro camino se enfrenta, en el mejor de los casos, a crisis fiscales, a degradación de su calificación crediticia y a pérdida de legitimidad; en el peor de los escenarios se corre riesgo de bancarrota y de disolución. Así mismo, las personas se encuentran con riesgos de empobrecimiento, pérdida de estima social y restricciones crediticias, incluso su supervivencia podría verse amenazada (Brown, 2015, p. 22).

De esta manera, Brown se concentra en una noción particular de neoliberalismo y en un tipo particular de críticas al mismo. No se ocupa de las objeciones a la forma en que el mismo incrementa desigualdades, supone la comercialización de bienes o servicios que no deberían ser materia de mercantilización, captura al Estado y lo pone al servicio de sus intereses o tiene efectos catastróficos en las crisis ocasionadas por las fluctuaciones de los mercados de capitales. El interés de Brown, siguiendo a Foucault, radica en el neoliberalismo como dominio de saber que toma la forma de racionalidad de gobierno y que desplaza “valores económicos, prácticas y métricas a cada dimensión de la vida humana” (Brown, 2015, p. 30). Se trata de ese “sentido común” en el que se ha convertido el neoliberalismo y que opera a nivel “capilar” —utilizando la expresión de Foucault— en diversos ámbitos de la vida diaria.

Los rasgos distintivos de esta economización contemporánea de la vida (que la diferencian de otras provenientes del marxismo, del liberalismo o del propio neoliberalismo en sus orígenes) radican a juicio de Brown, primero, en la reducción del individuo a sujeto económico (*homo oeconomicus*) en todas las esferas de la vida. Segundo, en el interés de los sujetos por tomar la forma de “capital humano”, que se posiciona y valora en el marco de unas condiciones de mercado y de competencia. Tercero, en el desarrollo de un sujeto productivo y emprendedor, pero sobre todas las cosas, de un sujeto financiero que se propone como objetivos “ampliar su portafolio” e “invertir” y “atraer inversionistas” en diferentes ámbitos de su vida, no vinculados necesariamente con la producción de riqueza (Brown, 2015)¹.

Por cuenta de todo este proceso, Brown advierte que el neoliberalismo conlleva a la extinción de la ciudadanía —entendida como “preocupación por el bien público”— y del pueblo —como reivindicación de la soberanía política del colectivo—; así, diluye “el sujeto

¹ Muchos ejemplos de Brown se refieren a la actuación de los sujetos como emprendedores o inversionistas en ámbitos no monetarios. Las páginas de la Internet que ofrecen contactos en línea son uno de ellos. Estas páginas de la web, dice Brown, promueven sus servicios por la maximización del retorno sobre la inversión en dinero, tiempo y afecto de sus clientes. En este ejemplo, en particular, la situación va más allá de lo descrito por Brown. No solo las relaciones nacidas en internet parecen estar ahora reguladas por el cálculo sobre la inversión vs. los retornos. Psicólogos recomiendan abiertamente que un criterio para establecer una relación afectiva sea la profesión y el historial crediticio de la posible pareja: “¿cómo habla? ¿cómo se viste? ¿qué tan bien baila? Puede que sea información útil a la hora de elegir pareja. Pero quizás harías bien en preguntarte si su profesión se complementa con la tuya o si tiene un buen historial de crédito. Los psicólogos aconsejan a quienes buscan mejorar su vida amorosa que examinen cómo las decisiones sobre su carrera y filosofía de gastos influyen en sus relaciones”. (Dizik, 2016, p. 1).

que se gobierna a sí mismo a través de una autonomía moral y que gobierna con otros mediante la soberanía popular” (Brown, 2015, p. 79). En cuanto a lo primero, en el ámbito del sujeto, el ideal de autonomía moral se ve seriamente cuestionado. Como capital humano, que debe ser suficientemente atractivo para el mercado, el sujeto ya no decide libremente cuáles son sus intereses y cómo puede satisfacerlos. No es libre de escoger con independencia “los parámetros de éxito en un mundo de escasez y desigualdad” (Brown, 2015). En cuanto a lo segundo, los debates públicos sobre asuntos que comprometen valores como igualdad o solidaridad se resuelven con la identificación de ganadores y perdedores en el marco de la competencia económica. La desigualdad se vuelve la regla. La democracia pasa entonces de ser un orden semántico político a ser uno económico: “la inclusión se transforma en competencia, igualdad en desigualdad, libertad en mercados desregulados y la soberanía popular queda en vilo” (Brown, 2015, p. 42).

Psicopolítica

Para Byung-Chul Han (2015) la descripción de la forma en que el neoliberalismo despliega una serie de valores y tecnologías de gobierno sobre los sujetos exige dar un paso más allá de la noción de biopolítica propuesta por Foucault y utilizada como punto de partida por Brown. Para Han resulta más apropiada la conceptualización de la *psicopolítica*. Para dar cuenta de esta categoría Han sigue una insinuación de Foucault: estudiar la línea de continuidad que puede existir entre las tecnologías de dominación (utilizadas por unos individuos sobre otros) y las tecnologías del yo (en las que el individuo actúa sobre sí mismo).

Es decir, lo que interesa es la forma en que “el régimen neoliberal de dominación acapara totalmente la tecnología del yo” y cómo “la permanente optimización propia, como técnica del yo neoliberal, no es otra cosa que una eficiente forma de dominación y explotación” (Han, 2015, p. 45). Así, la violencia de las tecnologías de gobierno ya no se ejerce únicamente por unos individuos sobre otros, sino que los mismos sujetos encuentran deseable usarla sobre sí mismos (como agresión hacia sí mismo o autodominación).

Esto responde al desarrollo de un poder inteligente. Aquel que no adquiere necesariamente la forma de una coacción sobre el individuo no busca doblar resistencia alguna ni imponerse por la fuerza. Por el contrario, este tipo de poder opera de forma silenciosa, no ha sido tematizado y difícilmente se hace visible. Más importante aún, no es un poder que

violente la libertad del individuo, sino que, antes bien, hace uso de ella. Se presenta de “forma sutil, flexible, inteligente”, al punto que “el sujeto sometido no es siquiera consciente de su sometimiento”. No se actúa mediante coerciones y prohibiciones, sino mediante complacencias y seducciones. En una palabra, este tipo de poder no hace hombres sumisos, sino dependientes.

Han afirma que para dar cuenta de este tipo de poder la noción de biopolítica es insuficiente. El neoliberalismo supone un giro decidido hacia la psique, en la que descubre su principal objeto de intervención en un contexto en el que predominan “formas de producción inmateriales e incorpóreas”. Sobre ella despliega procesos de optimización mental, coaching, liderazgo, literatura sobre autoayuda, inteligencia emocional, programación neurolingüística y management personal.

El objeto de estos nuevos dispositivos y uno de los principales puntos de atención son las emociones, esto por su carácter dinámico, situacional y performativo que las ubica en el nivel de lo prereflexivo. A esto se suma la posibilidad de contar con un perfil psicológico completo de las personas (a nivel consciente e incluso inconsciente) mediante la exposición de sus vidas en Internet y el predominio de los datos (dataismo). Esta combinación constituye un medio privilegiado de control y clasificación de la información sobre los sujetos que se pone al servicio de empresas y proyectos políticos (Han, 2015).

Síntesis

A partir de Foucault y Agamben es posible hacer una caracterización general de lo que es un dispositivo. Este concepto se entiende como vínculo que une un conjunto heterogéneo de instituciones, prácticas, discursos, normas, edificios, etc. La red que así se teje incide en la vida de los sujetos con el ánimo de cumplir una función estratégica y de alcanzar un objetivo que se valora como urgente y útil. Este tipo de red surge en el encuentro de relaciones de poder y de saber, puesto que está inscrita en unas relaciones de poder que son validadas por unos criterios de establecimiento de la verdad, por un saber.

Rose, Rabinow y Agamben concluyen que actualmente estamos en presencia de una ampliación inusitada de dispositivos que condicionan nuestro comportamiento que se extienden más allá de los ámbitos identificados por Foucault. Estas tecnologías se encuentran actualmente en la textura misma de la vida de las personas

y parece no haber un solo instante en ella que no sea influenciado por un dispositivo.

El trabajo reciente de Wendy Brown describe la forma en que el neoliberalismo como racionalidad de poder, como saber y como un sentido común que lo acompañan, despliega una serie de mecanismos que condicionan el comportamiento de los Estados y de los sujetos, para conducirlos hacia un comportamiento corporativo. Este es guiado por intereses y criterios financieros no solo en asuntos estrictamente económicos, sino también en la más amplia dimensión de relaciones humanas y sociales. Para Brown, lo que está en juego es la condición humana y el sentido mismo de la democracia.

Por último, Byung-Chul Han describe el uso de las emociones, de lo consciente y lo inconsciente, expuesto a través de las redes sociales para seducir a los sujetos y hacerlos dependientes. Se ejerce entonces un poder inteligente, que no se ve obligado a recurrir a la coacción, a la ortopedia, sino que oculta el sometimiento bajo la forma de deseos de consumo, de superación, y de mejoramiento y gestión personal.

El abordaje descrito permite indagar por la forma en que la EEF hace parte de un proceso de economización de la vida y de la educación de más largo alcance. Igualmente hace posible reflexionar sobre las condiciones que harían de la EEF una de las formas de articulación de mecanismos de dominación con tecnologías del yo, de manera que los valores del neoliberalismo como racionalidad económica se trasladan al sujeto financiero, quien los interioriza y decide usarlos como criterios para transformarse a sí mismo. Dicho concretamente, estas aproximaciones invitan a examinar a la EEF como dispositivo afincado en una “política de verdad”, es decir, a interrogar los presupuestos y ese “sentido común” en los que se apoya con el fin de establecer sus efectos de poder; también invitan a cuestionarla como ejercicio de poder que se justifica por una forma de ver el mundo y de validar lo verdadero.

Sin embargo, no se pretende presentar la EEF como un condicionamiento estructural que ineludiblemente supone la homogeneización de los sujetos. La pregunta que debe quedar abierta se refiere a las posibilidades de resistencia de “lo ingobernable” (Agamben, 2011) frente a la aplicación de la EEF en Colombia. Esto es, el análisis de los pliegues que aún harían posible la agencia por parte de los sujetos destinatarios de esa nueva tecnología de disciplina sobre el yo. Las posibilidades del arte de la vida como praxis de la libertad que se resiste a la psicologización del capitalismo financiero (Han, 2015).

Justificación de la educación financiera

Aunque en diversos países (incluido Colombia) existían programas de capacitación financiera desde hace varias décadas, la actual versión de la EEF se origina a partir de las recomendaciones del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2005 (Asobancaria, 2014). En estas recomendaciones se advierte la necesidad de “individuos educados financieramente para asegurar niveles suficientes de protección de los inversionistas y de consumidores, así como un tranquilo funcionamiento, no sólo de los mercados financieros, sino de la economía” (OCDE, 2005, p. 2). Los contenidos de la educación financiera deben ser determinados de acuerdo a las circunstancias nacionales y deberían ocuparse de aspectos importantes de la “planeación financiera de la vida” como el ahorro, la administración de créditos personales, los seguros, las pensiones, así como de nociones básicas de economía y matemáticas. Los medios y modalidades pueden ser muy variadas. En cualquier caso, la OCDE dice que la educación financiera debería empezar desde el colegio y las personas deben ser educadas sobre asuntos financieros tan temprano como sea posible (OCDE, 2005).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 dispuso la obligación de trazar una Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera con la secretaría del Banco de la República (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 178). En el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, se establece que “el Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994”. Con esta norma se atendió una propuesta formulada por Asobancaria (Asobancaria, 2012, p. 6).

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, el lenguaje y la población a la que se dirige la EEF son diferentes a los de otros referentes normativos y de política que ya se habían dispuesto en Colombia en el marco de iniciativas de capacitación del consumidor financiero. Ya no se trata de la “educación del consumidor financiero”. Es decir, no se trata de desarrollar competencias en quien ya tiene una relación con el sistema financiero (como por ejemplo se disponía en la reforma financiera de 2009²).

² Ley 1328 de 2009.

La educación que se promueve a partir del Plan 2010-2014 se propone crear el sujeto financiero, con el efecto esperado de una expansión del mercado financiero. En armonía con las recomendaciones de la OCDE de 2005, el interés radica en ofrecer la educación financiera a “toda la población”, en todas las edades, en todos los estratos socioeconómicos, en “todos los niveles de bancarización”, con el objetivo manifiesto de “potenciar los esfuerzos para incrementar el acceso a servicios financieros y el desarrollo del mercado de capitales con mayor movilización de ahorro y crédito hacia actividades productivas” (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 178).

Con esos propósitos se lanzó un proyecto público-privado materializado en el Acuerdo No. 024 de 2012 (7 de febrero), firmado entre el Ministerio de Educación y Asobancaria. Con base en ese acuerdo, Asobancaria ofrece asistencia a todo el sistema educativo colombiano para establecer la forma en que se “administrará” la educación financiera como obligatoria en todos los planteles (Asobancaria, 2012).

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), con la asesoría de Asobancaria, publicó en 2014 el primer documento sobre los lineamientos para la inclusión de la EEF en proyectos educativos institucionales (PEI), en contenidos curriculares y en prácticas docentes. El documento señala que el objetivo de la EEF consiste en desarrollar en los niños, niñas y adolescentes “los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y las actuaciones responsables en los contextos económicos y financieros presentes en su cotidianidad” (Ministerio de Educación Nacional, 2014, p. 10). El documento del MEN formula entonces una serie de recomendaciones dirigidas a “docentes, directivos docentes, padres de familia y servidores de las secretarías de educación” para que “lideren el proceso de incorporación de la EEF en los currículos escolares de los establecimientos educativos del país” (Ministerio de Educación Nacional, 2014, p. 9).

En los documentos elaborados en Colombia y a nivel internacional sobre la EEF se presentan una serie de argumentos sobre los beneficios de este tipo de formación:

- (i) Sería un medio para promover la protección de los usuarios de los servicios financieros, quienes estarían en mayor capacidad de ejercer sus derechos y utilizar mecanismos de defensa ante las entidades financieras mediante figuras como la del Defensor del Cliente o la Superintendencia Financiera de Colombia.
- (ii) Permitiría a los usuarios de servicios financieros utilizar adecuadamente la información que las entidades financieras deben poner a disposición de sus clientes, de manera que estos tomen decisiones acertadas y adquieran “hábitos financieros saludables” (Asobancaria, 2012, p. 2).
- (iii) Garantizaría que los usuarios financieros tomen decisiones adecuadas en un contexto en el que están cada vez más expuestos a riesgos, en particular a los derivados de situaciones tan diversas como “la crisis financiera global de 2008, los cambios sociales, económicos, demográficos y la aparición de nuevos productos financieros y de nuevos canales de distribución [que] le han introducido una creciente complejidad a la toma de decisiones financieras” (Asobancaria, 2014, p. 3).
- (iv) Sería un medio para alcanzar mayor “inclusión financiera”, en particular para aquellos segmentos de la población que estarían “en la base de la pirámide de ingresos”, de manera que se atienda a las diferencias de sus ingresos frente al resto del mercado (Asobancaria, 2012). Esto se encuentra estrechamente vinculado con las iniciativas de “banca de pobres” o “banco de oportunidades”, como se ha denominado en algunas regiones de Colombia, y así se registra en los documentos oficiales sobre EEF.
- (v) Contribuiría al fortalecimiento, estabilidad y expansión de los mercados, así como de la economía en general. La tesis de base es que “un consumidor bien informado y educado es la mejor garantía para el desarrollo de mercados financieros competitivos que contribuyan al crecimiento económico” (Asobancaria, 2012, p. 5).
- (vi) Sería “la meta más grande y ambiciosa de responsabilidad social de la banca hasta la fecha” (Asobancaria, 2014, p.1).
- (vii) Serviría como una “herramienta para formar a las y los estudiantes en la cultura del emprendimiento” de manera que estén en condiciones de “identificar nichos para la acción” en el sector productivo (Ministerio de Educación Nacional, 2014).
- (viii) Constituiría una “opción ineludible” a propósito de una “convergencia internacional” (Ministerio de Educación Nacional, 2014, p. 10). Un conjunto de buenas prácticas reconocidas por entidades internacionales como la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia — UNICEF— sugieren la urgencia de su implementación (Ministerio de Educación Nacional, 2014, p. 21).

(vii) Serviría como medio para la efectiva garantía de los derechos humanos; desde la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), hasta la igualdad de género. Los primeros se verían beneficiados con la adopción de decisiones responsables y adecuadas por las personas en cuanto a la gestión de sus recursos con un impacto en el bienestar de las familias; los segundos porque la EEF transformaría imaginarios de discriminación sobre las mujeres al promover su acceso a los servicios financieros (Ministerio de Educación Nacional, 2014, p. 25)³.

Cinco tesis sobre la educación financiera

“Common sense”

La primera reacción a un examen de la EEF consiste en cuestionar la necesidad misma de cualquier análisis, una suerte de resistencia a su problematización. Es decir, la EEF se presenta de ordinario como el resultado apenas natural de un estado de cosas en el que los seres humanos se ven obligatoriamente abocados a desarrollar una determinada inteligencia financiera. En el mercado, y como parte de la competencia entre seres humanos, es indispensable la formación de un sujeto financiero competente que maneje hábilmente su dinero y sus activos (emocionales, personales, intelectuales, profesionales y monetarios) con el fin de triunfar en un medio de inexorable disputa. ¿Acaso no es algo natural y obvio?

El primer reto de un análisis sobre la EEF consiste en advertir que este tipo de formación no es para nada natural y obvia. No es neutral, no está desprovista de una comprensión específica de los seres humanos y de la forma en que se relacionan y se deben relacionar con sus semejantes. Este primer paso debe conducir, antes que nada, a interrogar ese sentido común —posicionado por la racionalidad económica propia del pensamiento neoclásico— que nos lleva a pensar que los seres humanos, por fuerza de las circunstancias, deben competir en condiciones de mercado utilizando todos los “capitales” que tengan en su haber.

³ Desde el punto de vista jurídico el diseño y la implementación en Colombia de la EEF, trazada en el Plan Nacional de Desarrollo y en los documentos de política mencionados, se verifica mediante la estructuración del “Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera” contenida en el Decreto 457 de 2014. En este decreto es evidente el sello de la OCDE y de los lineamientos que esta organización fija en la materia.

A continuación se plantea una serie de interrogantes a la EEF como sentido común, natural y obvio de la formación de los seres humanos en una “sociedad de mercado” (Sandel, 2013). La orientación crítica de estas reflexiones es evidente, en el sentido advertido por Michel Foucault:

Vemos que el foco de la crítica es esencialmente el haz de relaciones que anuda el uno a la otra, o el uno a los otros dos, el poder, la verdad y el sujeto. Y si la gubernamentalización es este movimiento por el cual se trataba, en la realidad misma de una práctica social, de sujetar a los individuos a través de unos mecanismos de poder que invocan una verdad, pues bien, yo diría que la crítica es el movimiento por el cual el sujeto se atribuye el derecho de interrogar a la verdad acerca de sus efectos de poder, y al poder acerca de sus discursos de verdad; pues bien, la crítica será el arte de la inservidumbre voluntaria, el de la indocilidad reflexiva. La crítica tendría esencialmente por función la de sujeción en el juego de lo que se podría denominar, con una palabra, la política de la verdad. (Foucault, 1995, p. 7)

Más allá de examinar con detalle las especificidades de la puesta en escena de la eef en Colombia a nivel institucional y normativo, se cuestionan las razones que se presentan de ordinario en la literatura sobre educación financiera, en las recomendaciones de la OCDE y los documentos con los que la misma se implementa en el país. Se interrogan los efectos de poder que suponen ciertas verdades que se consideran de sentido común con las que se justifica la implementación de la eef en colegios y escuelas de todo el país. El punto de atención es entonces, como lo sugiere Wendy Brown, la racionalidad económica de tipo neoliberal que en este caso sirve de base al diseño de estrategias de educación financiera.

Gestión calculada de la vida

Uno de los rasgos distintivos de la EEF —y que se articula con la descripción que hacen Foucault, Brown y Rose de las tecnologías de gobierno de los sujetos bajo los imperativos del neoliberalismo— es el interés de este tipo de proyectos por “gestionar calculadamente” la vida de las personas. Este interés se refleja en el caso de la EEF en la necesidad de promover en los estudiantes un propósito de planeación precisa de su existencia en términos financieros, de manera que la misma sea sostenible en una línea de tiempo a lo largo de la infancia, la adolescencia, la adultez y, sobre todo, la tercera edad.

Para los promotores de la EEF esta sostenibilidad del proyecto vital de los sujetos redundaba en la salud de las finanzas públicas y de la economía en general. Aspectos críticos como la financiación de las pensiones por vejez, de los riesgos asociados a la salud o las vicisitudes del mercado laboral —como la posibilidad de quedar cesantes— dejan de ser un asunto público para trasladarse a los sujetos y a sus familias desde la edad más temprana posible (Xu y Zia, 2012, p. 2). En el marco de esta situación, la habilidad financiera de las personas se convierte en esencial para la estabilidad de las economías nacionales. Sin duda, si la estructuración de un plan de retiro depende plenamente del monto de los ingresos de las personas durante su edad laboral y de la destinación que le den a la misma, la educación financiera resulta fundamental.

Al respecto Xu y Zia señalan que:

Países de ingreso medio que experimentan con la privatización de las pensiones también han venido recibiendo mayor atención en la literatura (sobre educación financiera). Estos estudios indican que la importancia del alfabetismo financiero crece con el grado de responsabilidad que corresponde a los individuos en la planeación de su jubilación. (Xu y Zia, 2012, p. 15)

La situación contraria (cada vez menos frecuente), en la que esa clase de prestaciones se ofrecen con cargo a recursos públicos bajo criterios de solidaridad y gestión colectiva, se presenta como indeseable en la literatura sobre la educación financiera porque desestimularía el desarrollo de habilidades financieras por parte de las personas. Se indica entonces que los países con “generosos sistemas de seguridad social” estarían

Gráfica utilizada por el Ministerio de Educación Nacional para promover la EEF.



Fuente: MEN, 2014.

asociados con tasas más bajas de educación financiera de las personas (Xu y Zia, 2012, p. 13).

Por todo esto, no es casualidad que exista una gran cantidad de bibliografía sobre educación financiera relacionada con la preparación para la jubilación. En este tipo de narrativa se afirma una relación causal entre educación financiera y una adecuada planeación de la jubilación. Como se indicó, según Xu y Zia, los sistemas de seguridad social generosos desestimularían la educación financiera de las personas. Sin embargo, estos mismos autores reconocen estimativos que ponen esa presunción en una verdadera perspectiva. En el caso de Nueva Zelanda, la investigación de Crossan *et ál.*, citada por Xu y Zia (2012), indica que la educación financiera no tiene un impacto decisivo en la planeación de la jubilación, dado que allí existe un régimen universal y público de pensiones (p. 15).

En consecuencia, la educación financiera es fundamental en aquellos países en los que las cesantías, los riesgos asociados con la salud y la posibilidad de contar con una pensión de jubilación dependen de los propios individuos y no existe ningún tipo de bolsa pública inspirada en principios de solidaridad y gestión colectiva. Para reformular la hipótesis de Xu y Zia habría que decir mejor que no es que los sistemas de seguridad social generosos desestimen la educación financiera, sino que allí donde ellos existen no es siquiera necesaria, o al menos no resulta decisiva para asegurar el bienestar de los ciudadanos ante la enfermedad, el desempleo o la vejez.

La gestión del tiempo de la vida se advierte incluso en un nivel gráfico. El logo que identifica institucionalmente a la EEF en Colombia muestra a dos niños cuyos cuerpos se apoyan sobre un vector de crecimiento económico. La imagen expresa elocuentemente el propósito de la EEF como medio para asegurar que desde la infancia la existencia misma de los seres humanos se encuentre determinada por el propósito de “progreso” financiero, acumulación y planeación estratégica de las inversiones propias de un portafolio.

La centralidad del sujeto financiero

Como lo destaca Brown, la existencia de un sujeto financiero responsable y hábil en materia de inversiones que se percibe a sí mismo como agente de un portafolio, y que actúa en función del incremento de su valor hacia el futuro bajo las condiciones de sistemas de *ratings*, ocupa un lugar central en el neoliberalismo y es indispensable para la “salud” de las economías nacionales (Brown, 2015, p. 71). Este sujeto, convertido en

“capital humano”, resulta responsable del crecimiento económico y se ve comprometido con la empresa de asegurar la existencia de una economía sana. Incluso Brown destaca que este es precisamente el rasgo que distingue el *homo oeconomicus* propio del liberalismo (del que se ocupó Foucault) del que surge en el neoliberalismo. Ya no se trata de un sujeto que actúa movido por sus intereses (la suma de esos intereses forjaría un bien común a la manera de la “mano invisible” de los mercados según Adam Smith). Se trata, por el contrario, de quien prevé su auto-sostenimiento como un asunto que redundará en la salud de la economía y del Estado. Este sujeto interioriza los valores de la estabilidad macroeconómica como criterio de regulación de su conducta (Brown, 2015, p. 84).

En los lineamientos internacionales, como los de la OCDE, y en los documentos existentes en materia de EEF en Colombia este tipo de narrativa está presente. Se afirma que un sujeto financiero bien informado que toma decisiones acertadas acerca de su porvenir, es la “mejor garantía para el desarrollo de mercados financieros competitivos que contribuyan al crecimiento económico” (Asobancaria, 2012, p. 5). Así, la marcha de las economías nacionales y las crisis a las que pueden verse sometidas por cuenta de las fluctuaciones en los mercados internacionales se resuelven ahora como un problema de finanzas personales y pueden explicarse por decisiones irresponsables de los sujetos financieros en términos de ahorro y gestión de su portafolio. Las “vicisitudes” y los riesgos de los mercados financieros ahora deberán ser materia de previsión por los sujetos, la formación para esto ocupará un lugar central en la EEF.

Reforma del Estado y del sujeto

El interés por reformar la educación de los sujetos corre de forma paralela a todo un conjunto de iniciativas de transformación del Estado. Esta correspondencia entre los dos proyectos (uno en el plano individual y otro en el colectivo) remite a la analogía entre el alma y la ciudad que se remonta incluso hasta Platón. La relación entre estos tipos de iniciativas es estrecha. La reforma del sujeto trae consigo igualmente la transformación del Estado y viceversa. Este mismo punto había sido advertido por Anthony Anghie (2004) al dar cuenta de la intervención profunda mediante el derecho en la formación de los Estados resultantes del proceso de descolonización. La idea era entrar en “lo inconsciente” de las sociedades con el fin de crear la estructura social y política necesaria para el funcionamiento de Estados soberanos. Esta intervención iba acompañada de la transformación del “nativo” con el fin de asegurar su productividad.

Ahora bien, ¿cuál es el objeto de esa doble transformación que se pretende actualmente? Como lo anota Brown, el neoliberalismo como racionalidad del poder se proponen asegurar que tanto los Estados como los sujetos se comporten a semejanza de las empresas: “maximizar su valor en capital en el presente y aumentar su valor futuro [...] a través de prácticas de emprendimiento, auto-inversión y atracción de inversionistas” (Brown, 2015, p. 22). Por ello no es casualidad que en el marco de la transformación⁴ del Estado colombiano sea indispensable cambiar los lineamientos para la formación de los sujetos.

Esta relación se manifiesta en el Decreto 457 de 2014, mediante el cual se crea el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera. En la parte motiva de este Decreto es evidente cómo la implementación de la EEF en Colombia responde a la recomendación de la OCDE de establecer este tipo de iniciativas desde el colegio y de ofrecer esta formación a partir de la edad la más temprana. Es posible advertir también que la EEF se adopta como parte de un conjunto de reformas institucionales para cumplir con las condiciones de admisión en la OCDE, medio para fortalecer “el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial”.

Deliberación pública

La estructuración de iniciativas de educación financiera en el mundo, en el seno de organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial con la consecuente importación en el ámbito nacional, carece de suficiente deliberación pública. Como lo anota Nussbaum, esta transformación de la educación y del sujeto mismo, con los efectos que puede tener en la erosión de la democracia, ha pasado desapercibida con un escaso debate público definido en espacios privados de diálogo entre agentes del Estado y actores corporativos (Nussbaum, 2005; 2014).

Así, por ejemplo, en el caso colombiano cabría preguntarse el nivel de discusión que tuvo la importación de la EEF. Se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo a propósito de la incidencia de los gremios del sector financiero. A partir de allí el Gobierno Nacional adoptó

4 Emprendida a propósito del seguimiento de las buenas prácticas de ese “club”, como se denomina a la OCDE, en el que se reformará toda la administración del Estado en todas las materias imaginables —impuestos, químicos, manejo ambiental, mercados financieros, comercio, empleo, seguridad social, desarrollo territorial, educación, salud, agricultura, gobierno corporativo de empresas públicas, etc.—.

un decreto y elaboró un documento oficial para su inclusión en proyectos educativos institucionales, en los programas y en las prácticas docentes. Adicionalmente, suscribió un acuerdo con el sector financiero para la administración y puesta en funcionamiento de este tipo de educación.

La legitimidad democrática de estas decisiones, que suponen una financiarización de diferentes esferas de la vida y que tienen gran impacto para la salud de la democracia, como lo deja bien sentado Wendy Brown, se encuentra en entredicho. Por ejemplo, ¿cuál es la legitimidad del acuerdo suscrito con el sector financiero para que este asesore la definición de contenidos y metodologías que se impartirán en todos los colegios de Colombia? ¿Cuáles son los méritos del sector financiero colombiano para intervenir en un asunto tan sensible como la educación? ¿Cómo asegurar que la educación persiga la formación integral de ciudadanos y procure el interés público en todos los aspectos?

El neoliberalismo, como “sentido común” que naturaliza muchas de estas decisiones y que se convierte en una semántica económica que regula los debates públicos, puede llegar a descalificar este cuestionamiento. Pero precisamente por ello es necesario volver sobre un punto planteado por Brown: por cuenta de ese “sentido común” ya no nos sorprende en absoluto esa íntima relación de gestión entre el Estado y las empresas del sector financiero. Hemos perdido nuestra capacidad de encontrar en eso algo fundamentalmente anómalo. Se dirá que es razonable que el sector financiero intervenga activamente en la definición de lo que es la educación de niñas, niños y adolescentes y que este es su más grande gesto de responsabilidad social.

Conclusiones

Estos son entonces la utilidad, la urgencia y el sentido estratégico de la EEF como tecnología de gobierno de subjetividades: asegurar que los individuos y las familias adopten decisiones responsables producto de la interiorización de los valores que el neoliberalismo desplaza hacia todas las esferas de la vida. Decisiones que redundan en la estabilidad macroeconómica, el crecimiento de la economía nacional, la austeridad de gasto y la responsabilidad individual (no social) sobre los riesgos de la vida. Determinaciones que se ajustean al *statu quo* de la racionalidad económica dominante convertida en sentido común.

Esto es lo que vincula a una serie de normas, instituciones y prácticas que se articulan alrededor de la EEF: la necesidad de transformar a los sujetos en el marco de una amplia reforma del Estado y de modelar al individuo como parte del cumplimiento de estándares de administración pública y de gestión de vidas humanas —estándares previstos en espacios internacionales de decisión como la OCDE que no son sometidos a escrutinio alguno de la ciudadanía—. Todo con la promesa de una mayor inserción en la economía internacional.

Otros aspectos o ángulos de la EEF quedan aún por explorar. Por razones de espacio no se desarrollan acá y son materia para otro artículo centrado en el papel del derecho en este proceso en el que se estudia el uso retórico de los derechos humanos para justificar la educación financiera, la utilización de pequeños retoques legales que no generan atención alguna de la opinión pública para crear estrategias como la EEF, el rol de diversos actores en la difusión de la educación financiera desde diferentes lugares, la nueva textura que adquiere el derecho internacional en este caso y la materialización del mismo derecho internacional como orden económico global en la vida diaria de las personas.

La pregunta que se podría oponer a este análisis es si entonces es deseable mantenerse en un estado de analfabetismo financiero, pensional, emprendedor, empresarial, de aseguramiento, etc. Cualquier respuesta exige un examen de ese lenguaje financiero que las personas deberían aprender a escribir y a leer porque en eso consiste una alfabetización. Establecer las relaciones de poder que dieron lugar a la invención de ese lenguaje y las reglas que regulan su uso también es condición necesaria, así como lo es explorar las posibilidades de reescribirlo.

Entretanto, Han recuerda que inteligencia significa “escoger entre” (inter-legere), es decir, optar dentro de las posibilidades que nos ofrece un sistema. Así no hay libertad de elección. En esas circunstancias es preferible reivindicar el idiotismo de quien se ubica en el afuera de ese sistema:

[L]a violencia del consenso reprime los idiotismos [...] el idiotismo representa una praxis de libertad. El idiota es por esencia el desligado, desconectado, el desinformado [...] el idiota es un hereje moderno. Herejía significa elección. El hereje es quien dispone de una elección libre. (Han, 2015, p. 121)

Referencias

- Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo? *Revista Sociológica*, 26 (73), 249-264.
- Anghie, A. (2004). *Imperialism, sovereignty and the making of international law*. New York: Cambridge University Press.
- Asobancaria. (2012). *Semana Económica*. Bogotá: Asobancaria.
- Asobancaria. (2014). *Semana Económica*. Bogotá: Asobancaria.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: The MIT Press.
- Carpena, F., Shawn, C., Shapiro, J., y Zia, B. (2015). *The ABCs of Financial Education: experimental evidence on attitudes, behavior, and cognitive biases*. The World Bank, Development Research Group: Finance and Private Sector Development Team. Washington D.C.: The World Bank.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: "Más empleo, menos pobreza y más seguridad"*. Bogotá: DNP.
- Dizik, A. (2016). *Cinco cosas que la profesión de tu pareja puede decirte sobre el futuro de la relación*. Portal BBC Mundo. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160217_vert_cap_pistas_profesion_pareja_yv. Consulta el 20 de marzo de 2016.
- Foucault, M. (1995). ¿Qué es la crítica? . *Daimon, Revista Internacional de Filosofía* (11), 5-25.
- Foucault, M. (2005). *Historia de la sexualidad 1. La Voluntad de Saber*. Madrid: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2011). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Han, B. C. (2015). *Psicopolítica*. Barcelona: Herder.
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Mi plan, mi futuro, mi vida: orientaciones pedagógicas para la educación económica y financiera*. Bogotá: MEN.
- Nussbaum, M. (2005). *El cultivo de la democracia: Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. C. (2014). *Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Kats Editores.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE). (2005). *Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness*. París: OCDE.
- Rabinow, P., y Rose, N. (2003). Thoughts on the concept of biopower today. LSE, Department of Sociology. Recuperado el 14 de Noviembre de 2015 de: <http://www.lse.ac.uk/sociology/pdf/rabinowandrose-biopower-today03.pdf>.
- Rose, N. (1990). *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*. London: Routledge.
- Sandel, M. (2013). *Lo que el dinero no puede comprar*. Madrid: Debate.
- Xu, L., y Zia, B. (2012). *Financial literacy around the world: An overview of the evidence with practical suggestions for the way forward*. Washington D.C. : The World Bank, Development Research Group: Finance and Private Sector Development Team.

Procesos de IDDRS en el mundo: análisis de variables en el caso colombiano

Shery Katrinna Corrales López

Autor

Shery Katrinna Corrales López

Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

skatrinnac@gmail.com

Palabras clave

Conflicto armado, deficiencia estatal, DDR, exclusión social, grupos armados.

Keywords

Armed Conflicts, Fragile State, (DDR), Social Exclusion, Armed Groups.

Resumen

En una revisión de las condiciones políticas, institucionales y sociales de algunas tendencias históricas en Colombia y de diferentes procesos de paz en el mundo, se ha encontrado que el éxito del actual proceso en el país y la consolidación sostenible del Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) estaría en entredicho, puesto que se ve afectado por la deficiencia estatal y la exclusión social. Este hallazgo se llevó a cabo a partir de una revisión de errores y aciertos en algunas experiencias históricas nacionales e internacionales en DDR con base en el análisis de dos conceptos clave: la *deficiencia estatal* y la *exclusión social*. Se concluye que estas dos variables afectarán significativamente el desarrollo del actual proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP, e incluso de futuros procesos, pues tales variables son fruto de la formación histórica del Estado colombiano y han permanecido en sus dinámicas hasta nuestros días.

IDDRS Processes in the World: Analisis of Variables in the Colombian Case

Abstract

A review of the political, institutional, social conditions behind certain historical trends in Colombia and several peace processes in the world led to the conclusion that the success of the current peace process and the sustainable consolidation of the Disarmament, Demobilization and Reintegration Program (DDR) would be threatened by a deficient State and social exclusion. This finding was observed during a review of the errors and lessons learned from certain national and international experiences in DDR, and within the analysis of two key concepts: a Deficient State and Social Exclusion. The conclusion is that these two variables will have the most impact on the development of the present peace process with the armed group FARC-EP and even on future peace processes, since these have been the result of the configuration of the Colombian State in the historical process and have remained in their dynamics until our days.

JEL: H75, H83, I38.

Fecha de recepción: 05-07-16

Fecha de aprobación: 15-06-17

Cómo citar este artículo

Corrales López, S.K. (2017). Procesos de IDDRS en el mundo: análisis de variables en el caso colombiano. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 41-54.

Processo de IDDRS [Padrão Integrados de Desarme, Desmobilização e Reintegração, pela sua sigla no inglês] no mundo: Análise de variáveis no caso colombiano

Resumem:

Em uma revisão das condições políticas, institucionais, sociais, diante algumas tendências históricas na Colômbia e de diferentes processos de paz no mundo, tem se encontrado que, o sucesso do atual processo de paz e a consolidação sustentável do programa de DDR estaria em questão, tendo sido afetado pela ineficiência estatal e a exclusão social. Este encontro foi realizado a partir de uma revisão de erros e acertos de algumas experiências históricas nacionais e internacionais em DDR, diante a análise de dois conceitos chave: a ineficiência estatal e a exclusão social; concluindo que estas dois variáveis afetarão em maior medida o desenvolvimento do atual processo de paz com a guerrilha das FARC-EP [Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do povo, pela sua sigla no espanhol] e incluso de futuros processos, pois estas são fruto da formação histórica do Estado colombiano e tem permanecido nas suas dinâmicas até nossos dias.

Palavras chave:

Conflito armado, ineficiência estatal, DDR, exclusão social, grupo armado.

Processus d' « IDDRS » dans le monde: Analyse des variables dans le cas Colombien

Résumé :

Dans un examen des conditions politiques, institutionnelles, sociales, contre certaines tendances historiques en Colombie et divers processus de paix dans le monde, il a été constaté que le succès du processus de paix en cours et la consolidation durable du programme de « DDR » serait entre lesdits, en étant affecté par le déficit de l'État et l'exclusion sociale. Cette découverte a été effectuée à partir d'un examen des erreurs, et des réussites de certaines expériences historiques nationales et internationales en matière de « DDR », par rapport à l'analyse de deux concepts clés: Déficit de l'Etat et l'exclusion sociale. En concluant que ces deux variables affecteront plus le développement du processus de paix en cours avec les FARC-EP, et même les processus futurs, car ceux-ci sont le résultat de la formation historique de l'État colombien et sont restés dans leur dynamique jusqu'à aujourd'hui.

Mots-clés:

Le Conflit Armé; Déficit de l'Etat; DDR; Exclusion Sociale; Groupes Armés.

Introducción

El desarrollo de este proceso de investigación tuvo como finalidad identificar variables que potencialmente pudieran afectar el desarrollo exitoso y sostenible del programa DDR en el actual proceso de paz en Colombia. Para lograr una mirada aterrizada a esta realidad, en un primer apartado se realiza una revisión sobre panorama internacional de las Normas Integradas para el Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS)¹; a continuación, en un segundo apartado, se estudian algunos casos destacados de utilización de DDR en el mundo y en Colombia, ya sea por el éxito en el proceso o por el fracaso del mismo; por último, se realiza una problematización de la realidad social, política e institucional en Colombia desde a las variables *deficiencia estatal* y *exclusión social*, proyectadas hacia el futuro escenario de desmovilización de los integrantes de las FARC tras la consolidación de la firma del acuerdo en el actual proceso de paz.

Contexto internacional de los DDR

Desde una mirada transversal al panorama internacional de conflictos internos y los esfuerzos en su resolución, se identifica a la Organización de Naciones Unidas (ONU) como la organización insigne que, de acuerdo con

Conoir (2007), se ha dedicado en la última década a brindar apoyo con recursos y logística al desarrollo y a la consolidación de estos programas en diferentes países del mundo. La ONU también ha desarrollado las IDDRS entre los años 2004 y 2006 mediante el apoyo y representación de catorce departamentos, programas, agencias y fondos; esto con el objetivo de estructurar procesos de paz y orientar el término definitivo del conflicto en los países en donde los mismos se desarrollan.

Esta formalización fue necesaria ante la necesidad de organizar un camino a seguir para los diferentes países con conflictos internos y, de esta manera, asegurar el éxito de sus procesos de desmovilización. Según datos sobre conflicto armado de la Universidad de Uppsala, tan solo el 37% de los acuerdos de paz firmados entre 1975 y 2011 incluyeron disposiciones relativas a procesos de IDDRS (Hogbladh citado por FIP, 2014). Esto implica que el 63% de los acuerdos de paz no ha utilizado ninguna característica de IDDRS, lo cual provocó que los procesos hayan sido desordenados, prolongados y con alto nivel de incumplimiento de los

1 Siglas en inglés, Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards..

acuerdos; como consecuencia, los conflictos armados internos continuaron o empeoraron.

Solo hasta finales de los años ochenta se empezó a utilizar la connotación de IDDRS para referirse a lo que venía conociéndose como “procesos para la construcción de la paz”, “operaciones para el logro de la seguridad” u “operaciones para el logro del desarrollo político, económico y social en escenarios de posconflicto” —con el fin de ayudar a los países que, tras el fin de la guerra fría, padecieron de conflictos armados internos— (Palou y Méndez, 2012, citado por FIP, 2014). Esto no quiere decir que los estándares de IDDRS resultaran desde un principio resueltamente estructurados, más bien han sido el resultado del estudio que ha hecho, principalmente, la ONU sobre años de experiencias de diferentes países en guerra, a partir de lo que se han formado criterios para ser unificados como lineamientos generales de desarme, desmovilización y reintegración.

En cálculos posteriores a la creación de estos estándares se pudo determinar, que para el periodo 2006-2007 alrededor de 1 255 000 excombatientes participaron de alguna manera en las fases de los programas IDDRS. De estos, más de la mitad se concentra en siete países africanos, en donde se agrupan 16 de los 22 casos existentes para esta época, los restantes lo hicieron desde diferentes partes del mundo (Caramés y Sanz, 2007, p. 7).

Estas cifras demuestran la creciente necesidad de utilizar estos estándares y del apoyo internacional para lograr el éxito de los programas. En esta medida, no solo la ONU brinda apoyo, también lo hace el Banco Mundial, que históricamente tiene el mayor monto de recursos invertidos en doce programas de IDDRS —en fondos regionales o directamente concediendo ayudas a países concretos—. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el segundo organismo con mayor financiación en estos programas con cerca de 75 millones de dólares, en tercer lugar están los aportes de la Unión Europea (UE) y, por último, el apoyo directo de países como Japón —que ha colaborado especialmente en Afganistán y Filipinas, y en menor medida en otros cinco países—, seguido de Estados Unidos (EEUU) —con particular incidencia en Filipinas (Caramés y Sanz, 2007, p. 7)—, Francia, Gran Bretaña, entre otros países que se han destacado por su aporte con recursos no solo económicos, sino también humanos, físicos, institucionales etc. Estas ayudas hacen que el manejo de IDDRS en los procesos de paz a nivel mundial adquieran mucha más relevancia, seriedad, reducción de la incertidumbre y, en últimas, llevan a la consolidación exitosa del término del conflicto.

2 Siglas en inglés, *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilization and Reintegration*.

Tabla 1. Normatividad internacional de reinserción

Normatividad	Objeto
Programa Multipaís de Desmovilización y Reintegración (MDRP, siglas en inglés), 2002.	Facilitar el tránsito de la guerra a la paz sobre la base de un proceso efectivo de desmovilización y reintegración con el fin de restablecer la seguridad en los países, así como garantizar el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza a largo plazo.
Estándares IDDR, ONU, 2004.	Generar un conjunto de estándares que sirvan como un camino a seguir para países en procesos de reinserción y reintegración, creados a partir del análisis de procesos llevados a cabo con anterioridad.
Iniciativa de Estocolmo sobre IDDR (SIDDR ²): Suecia 2004-2006.	Identificar los errores y debilidades de los procesos de DDR y contribuir en la creación de un marco de referencia para la planeación e implementación efectiva de estos programas.
Contribución de Cartagena al DDR (CCDDR, 2009).	Fortalecer y ampliar lo hecho con la SIDDR y los IDDRS, especialmente en lo que tiene que ver con la adopción de un enfoque maximalista en los procesos del DDR.

Fuente: Elaboración propia a partir de pais-real.blogspot (2010), Fundación Ideas para la Paz (2014) y Scanteam, Analysts and Advisers (2010).

En este contexto, es de verdadero interés para esta investigación realizar una revisión trasversal del proceso normativo de los DDR como estándares internacionales. En la tabla 1 se expone la evolución de la normatividad a nivel mundial a partir del año de su creación, espacios en los cuales se han llevado a cabo grandes discusiones orientadas a lograr la consolidación de los DDR como normas internacionales.

Este proceso de normalización de los DDR como estándares inició en el 2002 con la creación de los programas Multipaís de Desmovilización y Reintegración, MDRP³, que buscaban reducir la pobreza a largo plazo mediante la orientación de la resolución del conflicto interno en países africanos (ver tabla 1).

A continuación, Suecia lideró la iniciativa en Estocolmo sobre IDDRS entre 2004 y 2006, “con el fin de identificar los errores y debilidades en el proceso de DDR y contribuir en la creación de un marco de referencia para la planeación e implementación efectiva de estos programas” (FIP, 2014, p. 3). Esta revisión tuvo como objetivo evitar la incertidumbre en futuros procesos de paz y responder al afán mundial de lograr mayor asertividad en ellos; adicionalmente, se buscaba que, con el fin de conflictos en su mayoría de países subdesarrollados o en vías de desarrollo, los recursos gastados en armamento y defensa fueran invertidos en programas que mejoraran el bienestar de la población.

En esta misma dirección, y ante la necesidad de fortalecer y ampliar las perspectivas de DDR, se organizó el primer congreso internacional de IDDRS en Cartagena (Colombia), de lo que resultó una publicación en donde se definieron los estándares del IDDRS “como procesos integrales que se articulan a metas ambiciosas de largo plazo de desarrollo social y económico, de gobernabilidad social, de reforma al sistema de seguridad, de fortalecimiento institucional, de justicia y reconciliación” (CC-DDR, 2009, citado por FIP, 2014 p. 3). Con esta definición nueva y más amplia se buscó globalizar el alcance de los IDDRS e involucrar más actores sociales e institucionales en el proceso de inserción de cada país.

Estas transformaciones han servido para el desarrollo de las perspectivas de IDDRS a nivel mundial, y hoy en día constituye una guía para que los Gobiernos diseñen sus programas en función de las características específicas del país, de las dinámicas de la confrontación de

los actores, de los intereses de los mismos y de las necesidades de la población.

Sin embargo, a pesar del trabajo llevado a cabo para la creación de estos estándares, no hay garantía en el éxito de los procesos de paz. Aunque se adopten los estándares internacionales, existe un amplio margen de fracaso porque la realidad social y política de los diferentes países inmersos en conflictos internos se caracteriza por ser diversa y sujeta a cambios. En este sentido, y a pesar de ser prematuro afirmar un fracaso en el proceso DDR en el actual proceso de paz de Colombia, se encuentran analistas como Nussio y Howe (2013) que se han atrevido a afirmar que, aunque el punto tres del documento del marco para las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC,

Aluda a un procedimiento técnico, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), como lo llaman los expertos internacionales, estará lleno de obstáculos, en el caso más optimista de que se dé un acuerdo entre las partes. Teniendo en cuenta la experiencia de procesos de DDR anteriores en Colombia y en otras partes del mundo, la desmovilización de las FARC-EP será incompleta, no entregarán todas las armas, habrá debates sobre quiénes se merecen los beneficios de un programa de reintegración, y no pocos de los desmovilizados se dedicarán a actividades ilegales después de desmovilizarse. (Nussio y Howe, 2012, citado por Nussio, 2013, p. 9)

Es por esto que en dichos estándares se hace énfasis en atender al contexto social, económico y político de cada país al adoptarlos; así como lo afirman Nussio y Howe, quienes presentan una perspectiva bastante negativa del futuro proceso de paz en Colombia y de la utilización de DDR. También desde la perspectiva de otros analistas se ha llegado a sostener que los estándares de DDR pueden tender a hacer los procesos más regidos como si fuesen pasos a seguir. Para estos escépticos, la ONU y los actores inmersos en su creación responden que el estudio específico de caso, el conocimiento de variables, el contexto histórico y la adopción de medidas flexibles son factores clave que determinarán el éxito de cada proceso.

Estudio de casos más destacados de procesos de paz en el mundo

El proceso de inserción y reintegración que se adelanta después de una etapa de negociación y desmovilización de grupos armados no es un proceso novedoso en el mundo. Se cuenta con cientos de experiencias tanto positivas como negativas que lo convierten en un objeto

3 Siglas en inglés, *The Multi-Country Demobilization and Reintegration Program*

de estudio a partir del cual es posible determinar los resultados y los recursos empleados en estas experiencias y así reducir el margen de fracaso de futuros procesos.

Entre los casos más destacados de desmovilización están los de Angola y el sur de Sudan, dado el número elevado de excombatientes que hicieron parte del proceso (105 000 para el caso de Angola y 80 000 en Sudan). Por otro lado, según la Escola de Cultura de Pau —ECP— (2011), entre los años 2008 y 2011 se han registrado programas de DDR en al menos 22 países⁴, lo que benefició a más de 413 000 excombatientes entre los años 2011 y 2012.

En el proceso de paz de Afganistán, llevado a cabo desde el año 2003 hasta el año 2006, se logró el desarme de 63 380 antiguos oficiales y soldados, la reintegración de 53 145 excombatientes, así como se recogieron 94 262 armas ligeras y medianas y 12 248 armas pesadas. A pesar de esto, de acuerdo con ECP (2011), el proceso contó con dificultades como presencia de narcotráfico, utilización de combatientes a través de compañías privadas de seguridad, negativa de mandos a someterse al proceso, participación forzada de excombatientes, “encaletamiento” de armas para sus propios intereses, continuación de negocios ilícitos, extorsión de mandos a combatientes rasos, desconocimiento o exageración del número de combatientes a desmovilizar, escasa atención para las mujeres excombatientes, retraso en el pago de los salarios para los desmovilizados y escasa recaudación del dinero comprometido.

Así mismo, el proceso de paz de Ruanda se llevó a cabo en el año 2009 con el apoyo del Banco Mundial, se logró la desmovilización y reintegración de 5660 excombatientes y se generaron problemáticas como la presencia de grupos armados en los países vecinos y la extorsión de mandos sobre combatientes rasos. El caso de República Centroafricana se considera un proceso fallido, debido a que hoy en día todavía existen 2000 menores combatiendo en milicias autodefensas locales (ECP, 2011). Este proceso realizó en el 2008 con el apoyo de la ONU, el Banco Mundial, la Comisión Europea y Francia; se presentaron problemáticas como recompra de armas, ausencia de asistencia psicosocial y baja formación vocacional.

También está el caso de Costa De Marfil, llevado a cabo en el 2010, que contó con la desmovilización de 1200

combatientes de las Forces Nouvelles, y en donde se presentó una paralización del plan DDR por elecciones y guerra civil. En este proceso se pretendía la desmovilización de 17 000 insurgentes, de los cuales al final solo se desmovilizaron 5000, otros 5000 se integraron en las fuerzas legales y los 7000 restantes siguieron la vida de insurgentes (ECP, 2011). Estos resultados negativos obedecen al desconocimiento o exageración del número de combatientes a desmovilizar, al retraso que provocó la exigencia del gobierno de desmovilizar primero a las milicias paramilitares, a la escasa recaudación del dinero comprometido y al desacuerdo entre el gobierno y los donantes sobre el importe del programa.

Por otro lado, el caso particular de Irlanda del Norte posee ciertas condiciones que hacen destacar su proceso, entre ellas cabe mencionar a los actores que hicieron parte de la negociación, los obstáculos durante el desarrollo del proceso, el tiempo empleado para llegar al acuerdo y los resultados finales. Irlanda del norte contó con la conformación de grupos guerrilleros desde 1905, entre los que se cuenta el Ejército Republicano Irlandés (IRA) y otros grupos militares. En contexto general, el conflicto inició aproximadamente en 1921, año en el que IRA inició una campaña independentista que llevó a la conformación de la República de Irlanda, lo que desató sectores más radicales de los republicanos y, en respuesta, IRA inició una serie de ataques terroristas para reivindicar la unificación que se extendieron hasta mediados de los años sesenta (FIP, 2014).

En 1993 se emitió la declaración de Downing Street, por la cual el gobierno de Gran Bretaña aceptó el derecho a la autodeterminación de Irlanda del Norte y se comprometió a incluir en el diálogo político a Sinn Féin, líder de la guerrilla con filiación católico-republicana IRA, lo que propició la declaración de cese al fuego por parte de este grupo en 1994. Dos años después, se acordó la conformación de un cuerpo internacional independiente con el fin de identificar un método eficaz que permitiera eliminar todas las armas del escenario político (FIP, 2014).

Es así como en 1997 se establece la comisión internacional independentista de desarme apoyada por el presidente Bill Clinton, esta tenía el propósito de que tanto las guerrillas —en especial IRA— como los grupos paramilitares dejaran las armas definitivamente. En abril de 1998 se firmó el Acuerdo de Belfast o Acuerdo de Viernes Santo, con el que se puso fin al conflicto. “La labor de desarme de IRA se extendió durante siete años desde la firma del acuerdo” (Fisas citado por FIP, 2014, p. 19); este último dato permite ver que la firma de un acuerdo de paz no garantiza la terminación definitiva del conflicto (FIP, 2014).

4 Afganistán, Iraq, Somalia, Sur de Sudán, R. Congo, R.D. Congo, Comoras, Darfur (Sudán), Ruanda, Guinea-Bissau, Liberia, Colombia, Chad, Uganda, Nigeria, Sri Lanka, R. Centroafricana, Burundi, Costa de Marfil, Nepal y Este del Sudán.

Durante este proceso se debatió en torno a la dejación definitiva de las armas por parte del grupo armado, la participación de altos mandos del grupo en la política, el ataque constante de los actores armados a la sociedad y a militares a pesar de estar adelantándose el proceso de paz, y la reincidencia en el delito por un tiempo prolongado tras haber firmado los acuerdos. Estos aspectos también han afectado otros procesos, lo que atenta contra la credibilidad y seriedad de los mismos y la obtención de apoyo de actores internacionales.

Otro caso que vale la pena traer a colación es el de Angola, dado que en él se utilizaron los IDDRS para establecer el proceso de desmovilización y que puede considerarse exitoso debido al número de desmovilizados que hicieron parte de la reintegración. En este proceso se implementó el “Programa General de Desmovilización y Reintegración (PGDR), la desmovilización bilateral de fuerzas armadas y GAOS para la reforma del sector de seguridad en un contexto posbélico” (Caramés y Sanz, 2009, p. 22). En este caso se pretendía la desmovilización de 105 000 combatientes de UNITA y 33 000 efectivos de las Fuerzas Armadas; así mismo, contó con un presupuesto de 246,3 millones de dólares y un tiempo de 6 años, desde agosto de 2002 hasta diciembre de 2008. Al finalizar, “[...] se habían desmovilizado 97 390 excombatientes, que en porcentaje representan un 92.7% de lo esperado, se reinsertaron 52 612 insurgentes, que representan el 83.8%, se reintegraron 84 409, que representan un 65.9%” (Caramés y Sanz, 2009, p. 22), y los combatientes y excombatientes que no hicieron parte de estos procesos reincidieron retomando las armas (aproximadamente el 34.1%).

A pesar del porcentaje de reincidencia, se puede decir que estas cifras representan un caso de buena utilización de IDDRS, aunque el porcentaje de los reincidentes implica, de acuerdo con ECP (2011), que hubo fallas en el proceso, como haber hecho demasiado énfasis en el desarme y prestado poca atención a la reintegración, así como la entrega de pocas armas, la escasa atención a las mujeres excombatientes, la deficiencia de coordinación entre las ONG, el retraso en el financiamiento del Banco Mundial, la llegada de muchos familiares a los centros de acantonamiento, la falta de planificación, entre otros problemas que forman parte de las discusiones más relevantes sobre este tema para el desarrollo y consolidación de la reintegración de excombatientes a la vida civil.

Estas fallas revelan, en definitiva, que una presencia estatal fuerte y una capacidad institucional eficiente favorecen la articulación institucional eficaz en torno a la implementación de los procesos DDR. Además, se confirma que en cada país los procesos deben formularse

de acuerdo a su realidad y, por tanto, que los IDDRS solo representan estándares generales para ser adaptados, no obstante, la atención a casos y situaciones pasadas específicas puede determinar una anticipación a muchas fallas estructurales de procesos en desarrollo.

Entre los procesos de DDR adelantados en Colombia se puede resaltar el que se realizó entre las AUC y en gobierno de la época, en donde se hizo evidente la desinformación de la sociedad y la nula participación de la población en la consolidación del programa de reinsertación y reintegración. Además, este programa se caracterizó por la falta de una red institucional suficiente para la consolidación del proceso de reintegración, la ausencia de coordinación institucional entre el gobierno central y las regiones en las que iban a regresar los desmovilizados, el asesinato de miembros del Partido Unión Patriótica Nacional (UP) (Cepeda Castro, 2006), la pérdida de los recursos invertidos, la desarticulación y dispersión del grupo y la retoma de las armas por la mayoría de integrantes. Todas estas acciones llevaron al fracaso del proceso.

En esta misma dirección, y debido a que en Colombia el conflicto interno ha estado latente durante los últimos sesenta años, se han dado varios procesos de reinsertación incluso sin existir un acuerdo de paz previo. En la conferencia “Reconstrucción, Reinsertación y región” de la fundación ideas para la paz (FIP) —organizada en Medellín en noviembre de 2005— se identificaron tres factores que los complicaron. En primera medida, el proceso de reinsertación en Colombia —para la época— fue sui géneris, pues tuvo una desmovilización masiva sin la existencia de un acuerdo de paz firmado y sin que el conflicto hubiese terminado. Dadas estas condiciones, el proceso se vio afectado por la falta de apoyo económico internacional de parte de la ONU, por falta de claridad en las reglas y por la continuidad del conflicto (FIP, 2005).

Un segundo factor fue el efecto que pudieron generar los resultados del proceso de DDR, debido a que la experiencia demuestra que el éxito del proceso que se esté llevando a cabo y las condiciones que se generen para los excombatientes repercuten directamente en el desarrollo de procesos futuros, esto en la confianza y el interés de los actores armados con los que aún no han iniciado un acuerdo de paz.

Un tercer factor es el reciclaje de la violencia, que consiste en hechos como el que un desmovilizado salte de un bando a otro y se someta a varios procesos en épocas diferentes, así como la formación de estructuras delincuenciales por parte de desmovilizados —el caso de las Bandas Criminales Emergentes (Bacrim), las águilas

negras, los rastros etc— y, además, la notoria transformación en las estructuras de los grupos al margen de la ley, en donde su ideología política beligerante ha cambiado por el lucro económico a través del incremento creciente y a escala de actividades ilícitas como el narcotráfico, la extorsión, la minería ilegal, etc.

Por último, de acuerdo con Bannon, (2005), otro punto que es pertinente mencionar es la estabilidad de la economía colombiana, pues juega en favor de la consolidación de procesos de DDR exitosos. Caso contrario a la economía de Haití o Liberia que, si bien contaban con un acuerdo de paz, su economía era más limitada que la colombiana. En el caso de Colombia, actualmente se cuenta con una buena capacidad institucional y humana y con cálculos aparentemente estables de la población que posiblemente se desmovilice. En el caso de Liberia, cuando se inició el proceso se estimaban cerca de 45 000 desmovilizados, sin embargo, se tuvo que terminar el programa cuando la cifra llegó a 110 000 debido a que se agotaron los recursos (Bannon, 2005). Por tanto, en términos de capacidad institucional, de acuerdo con lo planteado por Bannon (2005), en Colombia el número de desmovilizados parece relativamente manejable, esto se presenta como un punto más a favor del futuro proceso de DDR con la guerrilla de las FARC.

El tiempo de desmovilización también es un elemento relevante. El caso de Mozambique es el de mayor tiempo registrado y duro veinticuatro meses, esto en contraste con el promedio que está entre seis meses y un año. El pago directo a los desmovilizados de un país al otro es muy irregular; el más alto registrado, ya sea pago en especie o en dinero, es de US\$2000, mientras que en Etiopia solo fue de US\$100 (Bannon, 2005). Estos dos aspectos son de los más relevantes y llaman la atención de diferentes actores debido a que, por un lado, se tiende a pensar que entre más largo sea el proceso de desmovilización hay más posibilidades de fracaso por miedo al incumplimiento, pues experiencias pasadas lo demuestran así; por otro, al limitarse el factor económico no se cumplen con los acuerdos y los actores armados tenderían a reagruparse y volver a delinquir.

Los anteriores aspectos se resumen en cuestionamientos que giran en torno a la forma en que debería organizarse la reinserción y reintegración, estos son: ¿cómo debe ser el diseño de las políticas de reintegración de acuerdo a las condiciones regionales?, ¿cuál es la estructura y articulación institucional adecuada para la reinserción en el nivel local y nacional?, ¿cómo justificar que los desmovilizados reciban una atención preferencial en un país de recursos limitados?

Así las cosas, se puede ver que los estándares, al ser generales, están orientados a que cada país los adopte para orientar su plan de desarme, reinserción y reintegración, teniendo en cuenta que la realidad de cada país es diferente y que las dinámicas del conflicto interno están muy ligadas a la política y a la forma de gestión de cada gobierno. Sin embargo, como ya se ha dicho, la adopción de estas normas o estándares generales no garantiza a ciencia cierta el éxito del proceso y, por tanto, también es necesaria la buena administración del mismo desde el gobierno central y local, de este modo se propicia una articulación institucional eficaz.

En síntesis, en el anterior recuento se leen transversalmente dos variables que han afectado el desarrollo de los diferentes procesos de paz descritos anteriormente, por un lado, está la función estatal manifiesta negativamente en deficiencia estatal. Esto se refleja en la desarticulación institucional; la falta de recursos por fallas en recolección o retrasos en el apoyo internacional; la corrupción en el desvío de recursos y, por tanto, el incumplimiento de acuerdos por parte de los gobiernos; la pobreza —que además, en la mayoría de los casos, es el detonante del mismo conflicto armado creciente debido a la falta de oportunidades—; el bajo nivel de formación de los desmovilizados para que puedan hacer parte del mercado laboral, lo que genera la reincidencia delictiva de los excombatientes; la mala planificación y la desatención de las mujeres excombatientes; la desatención psicosocial de los desmovilizados, etc.

La otra cara de la función estatal que afecta positivamente el desarrollo de los procesos de paz es la coordinación institucional, así como la estabilidad económica del país, el cumplimiento pertinente de acuerdos pactados y la creación de planes de contingencia en contra de posibles riesgos de reincidencia o desatención de acuerdos por parte de los actores armados, como se puede leer en el caso del proceso de paz de Irlanda del Norte.

La otra variable que se trae a colación por su incidencia en los procesos descritos es la variable social vista desde la exclusión y evidenciada en algunos procesos anteriormente estudiados. Esto se refleja en el bajo porcentaje de población desmovilizada por desacuerdo de mandos en lo pactado; además de la tendencia a reincidir por parte de los actores armados a falta de oportunidades laborales y el rechazo de la población civil; la inexistencia de espacios de participación para aportar al desarrollo de proceso de desarme, desmovilización y, sobre todo, reintegración de la población desmovilizada; la desinformación acerca del avance del proceso, entre otros asuntos que podrían surgir. Estos puntos serán abordados de forma más profunda en el siguiente apartado.

Por último, otros riesgos identificados que podrían resultar del actual proceso de paz con las FARC, y que dependen de la voluntad del grupo guerrillero, son el “encaletamiento” de municiones, el rompimiento del cese al fuego, los problemas entre mandos —como ocurrió en el proceso de Afganistán debido a que los altos mandos y los rasos recibían los mismos beneficios—, la manipulación de las cifras desmovilizados, el patrullaje de otros grupos al margen de la ley en las zonas de concentración, así como el establecimiento de actividades delictivas en las zonas de concentración.

A continuación, se tendrá en cuenta la deficiencia estatal y la exclusión social como dos variables a revisar en el caso colombiano ante un posible escenario de postconflicto, pues, como se identificó anteriormente, la función estatal y el componente social han afectado tanto positiva como negativamente el desarrollo de los diferentes procesos de paz descritos hasta el momento.

La deficiencia estatal y la exclusión social en un escenario futuro de postconflicto

En este último apartado se identificará, analizará y cuestionará cómo se manifiesta de forma determinante la deficiencia estatal y la exclusión social en Colombia, tanto históricamente como en el actual proceso de paz. Esto con miras a resolver la pregunta, ¿cómo y por qué se vería afectado el proceso de DDR por la deficiencia estatal y la exclusión social tras un acuerdo de paz en el actual proceso de negociaciones que adelanta el gobierno del presidente Juan Manuel Santos? Esta pregunta se resolverá a partir del análisis de la relación entre los términos deficiencia estatal y exclusión social, el estudio de la forma como se manifiesta la deficiencia estatal en el postconflicto y, por último, la forma como se da la exclusión social en Colombia, variables que afectarían el proceso de DDR.

Análisis relacional entre deficiencia estatal y exclusión social

Esta reflexión se inicia con una revisión del concepto actual de Estado desde la teoría administrativa y se analiza la forma en que se manifiesta la deficiencia estatal y la exclusión social para determinar, de esta manera, el peso y la influencia de estas variables en el futuro proceso de paz.

Para hablar del Estado es pertinente tomar el concepto discutido por Cabrero (2004) y la transformación del papel del mismo en la sociedad. Esta categoría comien-

za siendo una figura que garantizaba la seguridad y la unidad del territorio en el Estado gendarme, pasó a ser una figura que ofertaba bienes públicos básicos en el Estado benefactor, hasta su actual papel, en el cual se configura como articulador de la voluntad ciudadana y de la ciudadanía con un papel activo que reclama lo público como propio. El problema de esta última configuración del Estado moderno o regulador es que tiene como determinante central el desplazamiento de su accionar a la articulación de los esfuerzos de un conjunto de actores privados y públicos, lo que deja de lado la atención directa sobre el conjunto de asuntos públicos, característico del Estado de bienestar.

De esta discusión se toma como punto más importante que “lo público deja de ser un monopolio del Estado, y así recobra su esencia original, un espacio del conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro de las cuales las agencias gubernamentales son uno de los componentes y solo eso” (Cabrero, 2004 p. 11), lo que permite dilucidar nuevas dinámicas diversas y conflictivas entre los individuos agencias y agentes, públicos y privados, en la lógica gubernamental.

En esta reconfiguración de relaciones se identifica que el Estado descuida la prestación de los servicios brindados a la sociedad, dado que muchas de estas acciones han sido entregadas al sector privado. Es en este último punto en donde surge la deficiencia estatal como un hijo no reconocido de lo que se conoce como consenso de Washington y de la violencia política vivida décadas atrás, problema que evidentemente no emerge de golpe en el proceso de paz y menos en el proceso de reinserción, sino que hace parte de las dinámicas de organización que han caracterizado la historia de Colombia. Por esta misma ineficiencia es que han surgido y se han consolidado los grupos armados que existen hoy en día a la par de otras formas de violencia interna local, regional y nacional.

En este orden de ideas, se debe tener claro que existe deficiencia estatal cuando el Estado es incapaz de proporcionar a los ciudadanos un conjunto de mínimos vitales de bienes públicos y tiene una baja capacidad de protección de los derechos, así como mecanismos débiles de rendición de cuentas del gobierno y gobernabilidad democrática precaria. Además, hay deficiencia estatal cuando el Estado no puede proteger a los ciudadanos ni garantizar elecciones libres y justas y cuenta con un sistema de partidos inestable o rudimentario (Mainwaring y R. Scully, 2008).

Se entiende que el concepto de deficiencia estatal trae implícita la exclusión social como una manifestación de la gobernabilidad democrática precaria, que para este

caso se refleja en aspectos centrales como el hecho de que el reinsertado no pueda ser reintegrado a la vida social, que la sociedad los rechace y que la misma no pueda hacer parte de los procesos de decisión que comprometen su bienestar. Estas condiciones provocarían el fracaso del proceso de DDR.

En otras palabras, para el caso de este análisis, la exclusión social se entenderá en función de una ciudadanía que no es una parte activa en el reclamo de su papel sobre lo público, ya sea por razones de desinterés de la misma sociedad o por limitación de la participación ciudadana en el proceso desde el sistema político. Por otro lado, a partir del análisis de antiguos procesos de reinserción, se entiende la exclusión social como el rechazo de la población y los deficientes mecanismos para hacer que el reinsertado cuente con los mismos derechos que cualquier ciudadano.

Igualmente, debe quedar claro que dentro del concepto de deficiencia estatal se encuentra la debilidad institucional, la baja capacidad de protección de los derechos, la gobernabilidad democrática precaria, entre otras cosas que reflejarían tal variable en el proceso de DDR. A continuación, se presenta un análisis más profundo sobre este punto.

Manifestación de deficiencia estatal en el postconflicto

Otras formas en las que se exterioriza la deficiencia del Estado son la exclusión social, la desarticulación social, la precarización de la democracia, la desarticulación institucional, como ya se mencionó anteriormente, entre otras manifestaciones no menos importantes. Para iniciar este análisis sobre cómo afectaría la deficiencia estatal al proceso de postconflicto es importante señalar primero que se realizará una revisión de las variables exclusión social y deficiencia estatal de forma individual en la medida de lo posible; segundo, que la deficiencia estatal es el pilar que ha ocasionado el surgimiento de diversas problemáticas entre las que se cuentan la violencia política y el Frente Nacional en los años sesenta, entre otras; y tercero, que para poder ver la forma en que se vería afectado el futuro proceso de DDR a partir de la deficiencia estatal y la exclusión social es necesario tener en cuenta cómo se hacen evidentes en la realidad social de Colombia y, particularmente, en el actual proceso de paz.

Dentro de las problemáticas anteriormente mencionadas se resalta la violencia bipartidista tradicional del siglo XIX hasta la época del Frente Nacional (1958-1978), que provocó la represión contra la oposición y cualquier

manifestación política alternativa; la exclusión social, económica y política de la oposición; la ausencia del Estado en grandes zonas del país y la ineficiencia en los sistemas judiciales —lo que llevó a la impunidad en materia de violación de los derechos humanos de la sociedad civil colombiana— (Caramés, 2009). Lo anterior generó en su momento la organización de grupos guerrilleros como las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) hacia la década del sesenta, el paramilitarismo de los años setenta y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en los noventa. Estas dinámicas no han cambiado, pues sigue surgiendo el crimen organizado de forma acelerada tras el proceso de desmovilización de combatientes de la AUC, entre otras bandas delincuenciales que desdibujan el panorama social y político actual.

En palabras de Leal Buitrago (1991), la multiplicación de la violencia tiene un punto inicial en el proceso de modernización del Estado colombiano, que inicio con un primer intento tras la depresión del 29 y puso a prueba su capacidad política. En respuesta a esto, se configuró un Estado con un papel ambivalente que procura “la estabilización de los sistemas político y económico dominantes a costa de represar las demandas de la pluralidad de fuerzas sociales configuradas con la modernización” (p. 398). De este modo, se establece un punto cúspide en la historia política del país, en el cual se forzó la proliferación de la violencia a través de la desatención de los intereses generales, lo que se traduciría en una exclusión social que en últimas es justificada por la deficiencia en el accionar del Estado.

Con todo esto, lo que se quiere decir es que la gran mayoría de las manifestaciones de violencia en Colombia, por no decir que todas, han sido provocadas por la deficiencia estatal y, consecuentemente, por la exclusión social de manera indirecta —aunque en muchos casos, directa—. De esto se infiere que el futuro proceso de reinserción estará marcado por deficiencia estatal, sumado a que las experiencias pasadas con estos procesos han mostrado la falta de capacidad del Estado para asumirlos.

Sin embargo, no se puede anular el papel que juegan las decisiones de los políticos y de los actores institucionales en la adopción de los programas DDR para lograr el éxito, en eso se basa el grado de incertidumbre que tiene el actual proceso de paz. En esta medida, en lo corrido del proceso con la FARC se han puesto en evidencia varias falencias tanto del Gobierno como del grupo armado (expuestas en la tabla 2) que, además de debilitar los acuerdos de paz, le restan seriedad, legitimidad y credibilidad a la ocurrencia de un futuro proceso de DDR.

Las falencias del Gobierno se ven reflejadas en aspectos como la división de la opinión política con respecto al proceso de paz, debido a que gran cantidad de representantes a la cámara y senadores hacen parte del partido Centro Democrático, que ha sido el mayor opositor y ha estado en contra de las políticas del Gobierno; así como la falta de coordinación institucional y la evidente desinformación, un ejemplo de ello son las reacciones de sorpresa que se dieron por parte de algunos sectores del Gobierno y medios de comunicación cuando se hizo público el viaje de un nuevo grupo de miembros de las FARC a Cuba para apoyar el proceso. También hay un bajo nivel de credibilidad respecto al Gobierno en el grupo armado ilegal, por lo que actualmente se desarrolla un proceso de paz en un contexto de conflicto bastante convulsionado.

Otra debilidad son los resultados de la reinserción adelantada en años anteriores con los paramilitares y sobre todo con las AUC, quienes sufrieron el asesinato de algunos de sus miembros; esto sirve como mala propaganda para el actual proceso. Por último, existe una falta de conocimiento, investigación e implementación de estrategias por parte del Gobierno para evitar el reciclaje de la violencia en futuros procesos de reinserción, lo que evitaría que personas desmovilizadas se acojan a uno nuevo para volver a obtener beneficios.

Entre las falencias del grupo armado se cuentan los bajos niveles de credibilidad sobre el Gobierno nacional, por lo que hoy en día, a pesar de estar en firme los diálogos del proceso de paz, se presentan ataques a la población civil y al ejército, lo que ocasiona que la sociedad no crea en el desarrollo del proceso y que la misma alimente el sentimiento de odio, resentimiento y rechazo hacia el grupo. En un futuro proceso de reintegración, esta debilidad se vería reflejada en la exclusión por parte de la sociedad a los excombatientes limitándoles el acceso al trabajo y al estudio, así como la posibilidad de establecer relaciones sociales reflejadas en la vida en comunidad, la posibilidad de conseguir pareja etc.; esto provoca que el reinsertado vuelva a delinquir (ver tabla 2).

Las anteriores falencias afectarán un futuro proceso de reinserción por la dificultad de la aprobación de leyes que lo favorezcan; la falta de apoyo y coordinación institucional en el cumplimiento oportuno de los acuerdos; el débil proceso de acopio del excombatiente a la sociedad; la difícil inmersión en política de los miembros reinsertados; la toma de decisiones radicales y violentas por parte de los excombatiente ante la falta de oportunidades; y, por último, porque se malgastarían los recursos y se presentaría una carencia de los mismos.

No obstante, el Gobierno actual y el futuro tienen a su favor la estabilidad económica con la que cuenta el país, a diferencia de otros que han pasado por procesos de DDR con economías más limitadas. Se podría generar un manejo eficiente de recursos, el pago oportuno de salarios acordados para los desmovilizados, además de que podría aprovecharse la gran maquinaria institucional, pues aunque no hay una unanimidad en el apoyo al proceso de paz por parte de los miembros del congreso y de la cámara de representantes, el actual y el futuro Gobierno pueden servirse de la estabilidad de las instituciones gubernamentales que hacen parte del ejecutivo junto con las ayudas de la comunidad internacional para generar sinergia en el cumplimiento de los tiempos y los acuerdos pactados. Además, se podrían crear planes de contingencia para responder a demoras imprevistas en el proceso o ante el incumplimiento de acuerdos por parte de los guerrilleros. Todas estas condiciones han permitido tener altos índices de éxito en procesos de paz históricos en el mundo.

Manifestación de la exclusión social en Colombia: razones que afectarían el proceso de reinserción

Para comenzar, la exclusión social en procesos de DDRS en años anteriores se presenta de dos formas, por un lado, el rechazo de la ciudadanía a los excombatientes, por tanto, se hace difícil que estas personas encuentren una fuente de trabajo, que les sea arrendado un inmueble con entera confianza, conseguir pareja o que su familia sea aceptada en los ámbitos públicos como escuelas, trabajo, tiendas, etc. Por otro lado, la falta de ámbitos de participación ciudadana para aportar ideas que favorezcan la toma de decisiones en el proceso de reinserción, lo cual crea resistencia de la sociedad para aceptar las decisiones del Estado y la reincorporación de los excombatientes a la vida en comunidad.

No obstante, es importante explicar la raíz de esta exclusión social. Tal como se expuso anteriormente, muchas problemáticas actuales encuentran asidero en la formación de la Colombia republicana, en donde se marcó el inicio de la pelea por el poder entre los partidos dominantes Conservador y Liberal, conflicto del cual hizo parte la población civil y que propició una cultura política de conflicto y violencia, así como provocó una limitada participación de la población. Para este momento la participación se vio reflejada en el conflicto social por la defensa del partido político de filiación. A pesar de que se han ampliado los mecanismos de participación ciudadana, esta cultura, en donde el pueblo se muestra

Tabla 2. Principales falencias presentes en el proceso de paz que afectarían el futuro proceso de reinserción

FALENCIAS DEL GOBIERNO		
Falencias	Contexto actual	Afección al proceso de DDR
División de la opinión política o de la clase política.	Los actuales partidos políticos que tienen gran representatividad en Congreso y Cámara no están de acuerdo con el proceso de paz o están en contra de las políticas del presidente Santos.	Dificultad para la aprobación de leyes que favorezcan acuerdos pactados y el proceso de DDR.
Falta de coordinación institucional y desinformación.	Reacciones de sorpresa que se dieron por parte de algunos sectores del Gobierno, cuando se hizo público el viaje de un nuevo grupo de miembros de las FARC para apoyar el proceso. Desinformación de la sociedad civil sobre los avances del mismo.	Falta de apoyo coordinado y de todos los sectores al proceso de reinserción y al plebiscito.
Bajo nivel de credibilidad del Gobierno en el grupo armado.	Se realizan las negociaciones en medio del conflicto, por lo que se sigue debilitando al grupo armado.	Proceso débil de acopio del excombatiente a la sociedad por altos niveles de vigilancia y militarización de las zonas, difícil inmersión en política de los miembros reinseridos.
Resultado del proceso de reinserción adelantado en años anteriores con los paramilitares, lo que sirve de mala propaganda.	Incumplimiento de acuerdos, desempleo de reinseridos, altos niveles de rechazo de la ciudadanía hacia los reinseridos.	Toma de decisiones radicales y violentas por parte de los excombatientes ante cualquier falla del proceso de reinserción. Predisposición por parte del desmovilizado.
Reciclaje de la violencia	No existen cifras que demuestren la relevancia de la problemática, y mucho menos una estrategia para evitar esta situación en futuros procesos.	Mal gasto de los recursos y carencia de estos.
FALENCIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL		
Falencias	Contexto actual	Afección al proceso de DDR
Desinformación de la sociedad.	Durante el desarrollo de todo el proceso de paz se ha tenido muy poca promoción de los puntos acordados y, aunque se quiere hacer un plebiscito para la aprobación de acuerdos, aún no se han pactado definitivamente para su promoción.	Bajo nivel de participación ciudadana en el proceso de aprobación, sentimiento de injusticia y no reparación a víctimas.
DEBILIDADES DE LAS FARC		
Falencias	Contexto actual	Afección al proceso de DDR
Bajo nivel de credibilidad del grupo armado en el Gobierno.	Se presentan ataques a la población civil y al Ejército que ocasionan que la sociedad no crea en el desarrollo del proceso y alimente el sentimiento de odio, resentimiento y rechazo.	Exclusión por parte de la sociedad a los excombatientes limitándoles el acceso al trabajo, al estudio y a establecer interrelaciones sociales como vivir en comunidad, conseguir pareja, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en Fundación Ideas para la Paz (2005).

en desacuerdo a través de la crítica al Gobierno en discusiones cotidianas o a través de la violencia, sigue presente hoy en día. Un ejemplo de ello es la preocupante baja participación que se presentó en las elecciones presidenciales en donde, a pesar del triunfo reñido del actual presidente Santos, se ve la pérdida de cohesión del Estado y la baja legitimidad del Gobierno.

Hoy en día, a pesar de que se puede hablar de un cambio en la gobernanza porque se han ampliado los mecanismos de participación ciudadana y se ha trabajado en la política pública de gobierno en línea como canal de la misma, se han disminuido notoriamente los partidos políticos de oposición y cualquier manifestación política alternativa, la exclusión social y política de la oposición sigue existiendo en Colombia.

Es por esto que desde este análisis se identifica que la característica más relevante y general de la ciudadanía colombiana es que cuenta con una baja cultura política. Lo anterior se verá reflejado en el proceso de DDR en la falta de participación ciudadana, en las pocas estrategias del Gobierno para integrar a la población en las decisiones y la ausencia de interés de la población hacia ellas, la pérdida de disposición de los desmovilizados por el trabajo social —ya que, al regresar a su región, el reinsertado no contará con un mercado que lo acoja y una sociedad que lo acepte—.

Por otro lado, los noticieros son la única fuente de información sobre el desarrollo y el estado en del actual proceso de paz. La participación social se limita a la inclusión de unas pocas víctimas que han viajado a Cuba en representación de la oposición como víctimas del conflicto, y se olvidan de que toda Colombia como nación es víctima de la violencia. Por lo anterior, es necesario que la sociedad en general esté informada sobre el estado de las discusiones y qué decisiones se han tomado, a lo que también se le debe dar mayor promoción con el fin de que adquiera mayor seriedad y legitimidad dentro del proceso.

No obstante, se percibe una sociedad poco participativa, desinteresada y poco optimista sobre el éxito del proceso, este conjunto de situaciones permite inferir que en el futuro proceso de inserción la baja integración de la sociedad en el programa DDR será el escenario más probable. Además, se puede deducir que la falta de creación de alternativas para que el reinsertado pueda trabajar, sin que sea excluido por la sociedad, puede ser una constante, y que la falta de cultura de paz y reconciliación de la sociedad podría generar que el reinsertado sienta la necesidad de buscar el camino de la violencia para cambiar su situación.

Otra forma manifiesta de la exclusión social son las problemáticas sociales presentes que no han sido atendidas y que podrían afectar el proceso de DDR. Primero, la despreocupación por mejorar las condiciones de desarrollo de las regiones (exclusión social regional) en peores niveles pobreza; si se tiene en cuenta que la gran mayoría de excombatientes regresarían a su lugar de origen, no se tendrían condiciones apropiadas para su reintegración a la sociedad. En este caso, a pesar que en los programas de DDR se contemple la implementación de proyectos de capacitación para los reinsertados, esta formación no será suficiente para que consigan trabajo (FIP, 2015). Es así que, en la gran mayoría de regiones apartadas del centro del país, el Estado no ha focalizado al 100% los recursos para el logro del suministro de servicios públicos o para apoyo el apoyo de actividades productivas de estos lugares; se encuentran casos como Choco, Meta, Guainía, Arauca, que además de ser zonas de alta actividad de los grupos insurgentes, presentan bajos niveles de desarrollo regional y NBI altos.

Por lo anterior, será difícil que el reinsertado encuentre empleo, y de igual modo lo será generar actividades productivas sin cambiar la configuración del mercado de estas regiones por una economía de desarrollo regional territorial con un enfoque centrado en la comunidad en donde se brinde apoyo sicosocial a reinsertados. Por otro lado, también es necesario orientar este enfoque hacia las víctimas, para que el beneficio sea alterno, lo que evita el choque entre víctimas y victimarios y, al mismo tiempo, se reconoce en el reinsertado una víctima más de años de conflicto político y deficiencia estatal.

Así mismo, la falta de solución al narcotráfico y al flujo de dinero que este genera —que se deriva también de una exclusión social regional y refleja la deficiencia del Estado— provocará que muchos de los reinsertados busquen conseguir dinero de manera ilícita después de haber recibido las dadas del gobierno y ante la falta de oportunidades. Esto dado que ha sido una problemática creciente que no ha tenido la debida atención y que, por el contrario, a través de los años ha aumentado en recursos y estabilidad.

En resumidas cuentas, esta forma de exclusión social es manifestación directa de la deficiencia estatal que se configura a partir de cómo el Estado hace presencia en las diferentes regiones del país. Esta se presenta mayormente a partir de la militarización de las zonas apartadas de Colombia, donde las consecuencias del conflicto han sido determinantes en el aumento y mantenimiento de la pobreza. Esta forma de presencia del Estado afectará el proceso de DDR, pues la militarización no da

solución al narcotráfico y al crecimiento de cultivos ilícitos; no atiende al bajo nivel de formación de los habitantes de las zonas rurales, a la desnutrición, ni a la pobreza del campesino; no logra ampliar la prestación de bienes públicos ni la capacidad productiva. Así, se recae en las oportunidades para los reinsertados, la población víctima y la sociedad en general.

Conclusiones

En la base de este estudio se pudo determinar que la función estatal en Colombia, desde sus inicios como república, ha sido deficiente, y en este tránsito ha permitido el desarrollo de problemáticas sociales como el conflicto armado interno y la exclusión social — que son fuente de un Estado ilegítimo y desarticulado y que afectarán el desarrollo normal y exitoso del actual y de futuros procesos de paz—. A pesar de que se cuente con la guía de los IDDRS creados y normalizados como estándares internacionales desde el año 2002 con el apoyo de diferentes organizaciones internacionales y países a nivel mundial, como se vio en el primer apartado, no hay garantía de éxito en dicho proceso. Por lo que cada programa deberá responder a las necesidades apremiantes de la región y aún más a las dinámicas propias del mismo conflicto aprovechando el apoyo de instancias internacionales como el PNUD, el Banco Mundial y algunos países como Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña etc.

Aunque es evidente que cada situación problemática que se planteó en este trabajo investigativo —mediante la revisión de casos en el mundo de desmovilización y de empleo de DDR que a proyección del análisis propio y subjetivo de variables— afectará el futuro proceso de reinserción. La verdad en la resolución sostenible del conflicto dependerá únicamente de las decisiones que tome el Gobierno y de las estrategias que se creen dentro del proceso de DDR. Sin embargo, se da por sentado que las dinámicas actuales del Gobierno y del desarrollo de los diálogos —bajo un conflicto interno activo con exclusión social y con la falta de compromiso de grupo armado al no respetar del cese al fuego unilateral— requieren de un planteamiento de estrategias para que sean tenidas en cuenta durante el actual proceso de paz y en uno futuro de desmovilización con miras a evitar su fracaso.

En este sentido, se ha evidenciado la prolongación de dinámicas sociales como la baja actividad de participación, el desinterés por la formación individual de una opinión política y social crítica y, por tanto, en

el contexto de los procesos DDR, el desinterés de la sociedad por hacer parte del proceso de forma activa, enterada y participe de los programas de los cuales están haciendo parte los excombatientes. Por estos motivos, se hace necesario generar acciones orientadas al cambio de mentalidad, incentivar desde el accionar del Estado programas de formación en cultura de paz y reconciliación social para que las personas vean en el desmovilizado una víctima más del conflicto interno y así puedan abrir las puertas a este grupo de personas que han accedido a dejar la violencia de lado para aportar de otra forma a la construcción de una mejor sociedad.

Así, la ausencia de participación ciudadana resulta como efecto colateral de la deficiencia del Estado. No obstante, se reconoce una limitante en esta investigación, pues se hace énfasis en que la acción del Estado a través del sistema político y su maquinaria institucional ha provocado el menoscabo de la participación ciudadana, dado a su alto grado de importancia dentro de la consolidación de la sociedad actual y, por tanto, de futuros programas DDR en el proceso de paz con las FARC. Se ha dejado de lado que la población puede no hacer uso de dicha participación solo porque no tiene interés, esta última variable no es objeto del presente estudio por lo que no se hace gran énfasis en ello.

Para finalizar, es claro que la última palabra para obtener éxito en el proceso la tiene el Gobierno en el momento en que se implementen los programas, por lo que se recomienda la firma de un acuerdo de paz antes de iniciar el futuro proceso de DDR en Colombia con las FARC. Lo anterior para que el país se beneficie de los recursos que la ONU brinda como apoyo, entre lo que se encuentra el recurso humano que da credibilidad y confianza al proceso, así como permite cumplir puntualmente los acuerdos pactados, establecer tiempos justos para cada labor y su preciso cumplimiento con el ánimo de evitar el despilfarro de recursos y dar eficiencia y eficacia.

Con lo anterior también se logra generar programas de desarrollo regional que estén enfocados en resolver problemas como el narcotráfico, el bajo nivel de formación de los habitantes de las zonas rurales, la desnutrición y la pobreza en la economía campesina. Además, debe tenerse en cuenta el riesgo que se corre tras la firma de la paz, ya que, como lo han mostrado las experiencias en otros países, puede darse un incumplimiento del acuerdo por parte de los actores armados, por lo que es necesario un plan de contingencia para responder a cualquier eventualidad.

Referencias bibliográficas

- Bannon, I. (2005). Elementos de una política regional de reconstrucción y reinserción. En *Cuadernos del Conflicto: Reconstrucción, Reinserción y Región. Foro Reconstrucción, Reinserción y Región*. (pp. 8-9). Medellín: Revista Semana y Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1611.pdf.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). *Del Administrador al Gerente Público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Obtenido de: <http://www.joseacontreras.net/ServProfCarrGobFed/documentos/AdmGerPub.pdf>.
- Caramés, A. (2009). Colombia (AUC, 2003-2008). En *Análisis de los programas de los programas de DDR existentes en el mundo durante 2008*. (pp. 43-53). Ballaterra: Escola de Cultura de Pau. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr/ddr2009e.pdf>.
- Caramés, A. y Sanz, E. (2009). *Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2008*. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr/ddr2009e.pdf>.
- Cepeda Castro, I. (2006). Genocidio Político: El Caso de la Unión Patriótica en Colombia *Desaparecidos*. Recuperado de: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>.
- Conoir, Y. (2007). Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR): Principios de Intervención y Gestión en Operaciones de Mantenimiento de Paz. *cdn.peaceops-training.org*. Recuperado de http://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/ddr/ddr_spanish.pdf.
- Escola de Cultura de Pau. ECP (2011). Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. escolapau.uab.es. Recuperado de http://escolapau.uab.es/img/qcp/introduccion_ddr.pdf.
- Fundación Ideas para la Paz. FIP (2005). *Cuadernos del conflicto. Reconstrucción, reinserción y región*. Medellín: Revista Semana y Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1611.pdf?view=1.
- Fundación Ideas para la Paz. FIP (2014). Fin del conflicto: desarme, desmovilización y reintegración – DDR. *Boletín de paz*, 33. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/534dd40668414.pdf>.
- Leal Buitrago, F. (1991). El Estado Colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización completa? En, L. A. Alvarez, A. M. Yepes, J. A. Bejarano, J. G. Cobo Borda, J. Jaramillo Uribe, S. Kalmanovitz y M. Urrutia Montoya. *Colombia Hoy: Perspectivas hacia el siglo XXI*. (pp. 397-446). Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (2008). Latin America: Eight Lessons for Governance. *Journal of Democracy*, 19, (3), 113-127. doi: <https://doi.org/10.1353/jod.0.0001>
- Nussio, E. (2013). Desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes: políticas y actores del posconflicto. *Colombia internacional*, 77, 8-16. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.01>
- pais-real.blogspot. (2010). Estándares de desarme: desmovilización y reintegración de la ONU. Recuperado de <http://pais-real.blogspot.com/2010/09/estandares-de-desarme-desmovilizacion-y.html>.
- Scanteam, Analysts and Advisers. (junio de 2010). MDRP End of Program Evaluation (Independent Evaluation). www.mdrp.org. Recuperado de http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_ReportFinalScanteam.pdf.

Contribuciones del pensamiento social latinoamericano para los estudios organizacionales: Fals Borda, Marini y Fernández Retamar

Guilherme Dornelas Camara

Autor

Guilherme Dornelas Camara

Doctor en administración, con énfasis en estudios organizacionales por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Brasil). Docente e investigador en la Escuela de Administración de la Universidad Federal de Río Grande del Sur (Porto Alegre, Brasil).

guilherme.dornelas@ufrgs.br

Palabras clave

Estudios organizacionales, crítica, pensamiento social latinoamericano, investigación social.

Keywords

Organizational Studies, Criticism, Latin-American Social Thinking, Social Research.

JEL: B24, I39, L39, M00, Z19.

Fecha de recepción: 20-03-17

Fecha de aprobación: 15-06-17

Cómo citar este artículo

Dornelas Camara, G. (2017). Contribuciones del pensamiento social latinoamericano para los estudios organizacionales: Fals Borda, Marini y Fernández Retamar. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 55-64.

Resumen

Este artículo aborda algunos elementos centrales de tres autores clásicos del pensamiento social latinoamericano: Roberto Fernández Retamar, Orlando Fals Borda y Ruy Mauro Marini. La elección no es arbitraria, lleva en consideración su relevancia para el conocimiento de la realidad social y económica del continente latinoamericano. Nuestra localización en los estudios organizacionales nos ha impulsado a la pregunta, ¿cuáles son las contribuciones del pensamiento social latinoamericano para los estudios organizacionales? Una cuestión demasiado amplia y que nos exige un esfuerzo de movimiento en el que salimos por un momento de lo que se comprende como “nuestro campo” para después regresar a él con ricos aportes. Entre los resultados se destacan la necesidad de comprender los determinantes de la realidad local y regional, el compromiso de los estudios organizacionales con la misma, y el rol del investigador en las posibilidades de la transformación social.

Contributions of Latin American Social Thought to Organizational Studies: a Journey with Fals Borda, Marini and Fernández Retamar

Abstract

This theoretical essay addresses certain main elements of three classic authors of the Latin American social thinking: Roberto Fernández Retamar, Orlando Fals Borda and Ruy Mauro Marini. The selection of these three authors is not arbitrary, but takes into account their relevance in the understanding of the socioeconomic reality of the Latin American continent. Our place in organizational studies leads us to the question: What are the contributions of the Latin American social thinking to Organizational Studies (OS)? This question is significantly broad and demands the effort of temporarily moving away from what is understood as the OS field to return to it with rich contributions. Among the outstanding results are: the need of understanding the determinants of regional and local reality; the commitment of OS with that reality; and the role played by the researcher in the possibilities of social change.

Contribuições do pensamento social latino-americano para os estudos organizacionais: uma gira com o Fals Borda, o Marini e o Fernández Retamar

Resumo:

Este ensaio teórico aborda alguns elementos centrais de três autores clássicos do pensamento social latino-americano: Roberto Fernández Retamar, Orlando Fals Borda e Ruy Mauro Marini. A eleição desses autores não é arbitrária, levando em consideração a relevância deles para o conhecimento da realidade social e econômica do continente latino-americano. Nossa localização nos estudos organizacionais nos tem impulsionado a perguntar quais são as contribuições do pensamento social latino-americano para os estudos organizacionais? Uma questão ampla demais e que nos exige um esforço de movimento que é este mesmo de uma saída momentânea do que se compreende como nosso campo para logo depois voltar a ele com aportes substanciais. Entre os resultados, sobressaem a necessidade de compreender os determinantes da realidade local e regional; o compromisso dos estudos organizacionais com essa realidade mesma; e o papel do pesquisador nas possibilidades da transformação social.

Palavras chave:

Estudos organizacionais, crítica, pensamento social latino-americano, pesquisa social.

Contributions de la pensée sociale latino-américaine pour les études organisationnelles: une tournée avec Fals Borda, Marini et Fernandez Retamar

Résumé

Cet essai théorique traite des éléments centraux de trois auteurs classiques de la pensée sociale latino-américaine: Roberto Fernandez Retamar, Orlando Fals Borda et Ruy Mauro Marini. Le choix de ceux auteurs n'est pas arbitraire, mais tient compte de la pertinence d'entre eux à la connaissance de la réalité sociale et économique de l'Amérique latine. Notre emplacement dans les études organisationnelles nous a conduits à la question suivante: Quels sont les apports de la pensée sociale latino-américaine pour les études organisationnelles? Une question trop vaste et nécessite un effort par la réponse. Parmi les résultats, la nécessité de comprendre les déterminants des peuplements de la réalité locale et régionale; l'engagement des études organisationnelles avec cette réalité elle-même; et le rôle du chercheur dans les possibilités de transformation sociale.

Mots-clés:

Des Études Organisationnelles ; Critique ; Pensée Sociale Latino-américaine ; Recherche Sociale.

“Me enseñaron su lengua, y de ello obtuve
El saber maldecir. ¡La roja plagacaiga en ustedes, por esa
enseñanza!”

(Caliban, La Tempestad, acto I, escena 2.)

Introducción

Este artículo aborda algunos elementos centrales de tres autores clásicos del pensamiento social latinoamericano: Roberto Fernández Retamar, Orlando Fals Borda y Ruy Mauro Marini. La elección no es arbitraria, lleva en consideración su relevancia para el conocimiento de la realidad social y económica del continente latinoamericano. Por eso es un ensayo que se reconoce y se presenta a partir de la posición expuesta por Dussel (2002): desde la periferia del siste-

ma-mundo que, en tal posición, rechaza las promesas del desarrollo y de una vida buena irrealizables.

Es, pues, un ensayo teórico que también está situado en una posición epistémica, o sea, es un trabajo del campo de los estudios organizacionales, y más específicamente, de los llamados estudios críticos. En verdad este es el punto de partida, pero también de regreso, el lugar del que salimos y a donde volveremos después de la pequeña gira que proponemos por algunos elementos fundamentales de los tres autores seleccionados.

Sin embargo, cuando regresemos no seremos los mismos. En nuestra gira estaremos acompañados de tres de los intelectuales más importantes de lo que Martí (2005) llamó de “Nuestra América mestiza”; de ellos tomaremos lecciones muy importantes que suelen hacernos pensar

la realidad de nuestra región y, por consiguiente, los estudios organizacionales que realizamos en ella.

Nuestra localización en los estudios organizacionales nos ha impulsado a la pregunta, ¿cuáles son las contribuciones del pensamiento social latinoamericano para los estudios organizacionales? Esta cuestión, lo sabemos, es demasiado amplia y nos exige un esfuerzo de movimiento en el que salimos por un momento de lo que se comprende como nuestro campo, para después regresar a él con ricos aportes.

Uno puede plantear que lo que estamos proponiendo no son ‘estudios organizacionales’, pero cabe responder que el propio concepto de organización no es cerrado y definido *a priori*. Caben aquí tres planteamientos que hacemos desde nuestra posición¹ en esta disciplina: (1) nuestro tema suele ser el ‘organizar’ (verbo) y no la ‘organización’ (sustantivo) —con libre inspiración en el *open field* de Cooper (1976)—; (2) la realidad que investigamos suele ser aquella de los movimientos sociales y no de las empresas (Grupo de Pesquisa Organização e Práxis Libertadora, 2014); (3) nuestras bases epistemológicas están orientadas hacia una crítica de la economía política de la organización y no a la gestión o *management*, bases que son comprendidas en una perspectiva que se autodenomina ‘crítica’ (Boehm, Flores y Misoczky, 2014).

Sobre el primer punto, algunos autores han presentado una noción procesional de organización, en donde la misma se entiende como verbo (Cooper, 1976) que, por lo tanto, nos abre la posibilidad de investigar procesos de “organizar”, más que solamente de la organización como ente, como monada o como un sujeto. Pero aún así estaría presente una noción de organizar que suele volverse a la realidad empresarial, al contexto de la gestión y que concierne una colaboración con el desarrollo de las empresas y con el perfeccionamiento de sus procesos. No obstante, los estudios organizacionales no son solamente los que se detienen en el rol de las empresas y sus procesos.

Por lo tanto, si el concepto que orienta las discusiones en nuestro campo no está cerrado en la estructura empresarial, sino abierto a comprensiones procesionales y a realidades como las de los movimientos sociales, es necesario buscar bases conceptuales lejanas a las de la gestión. Además, nuestra posición en Latinoamérica, que será abordada a lo largo del ensayo, está marcada por la colonización de teorías anglosajonas.

¹ Posición que tiene el grupo de investigación Organización y Praxis Libertadora y sus miembros. Véase: Grupo de Pesquisa Organização e Práxis Libertadora (2014).

Es desde esos tres planteamientos que salimos de gira con Fernández Retamar, Fals Borda y Marini. Para desarrollarlos, este ensayo está organizado en cinco secciones: además de esta introducción, una para presentar las principales ideas de Fernández Retamar, otras dos para las de Fals Borda y Marini respectivamente, y una de cierre en la cual las ideas de los tres autores son aproximadas a los estudios organizacionales latinoamericanos. Ahora bien, pasamos a la presentación de los tres intelectuales que nos conducirán en esta gira por la cultura, la sociología y la economía latinoamericana.

El Calibán de Fernández Retamar

Roberto Fernández Retamar es un poeta cubano, doctor en filosofía y letras, que nació en La Habana en 1930. Ha sido invitado a distintas universidades de Latinoamérica y Europa para discutir sobre la teoría literaria cubana.

El camino que este autor nos invita a recorrer —desde los albores de nuestras luchas por la independencia percibidos por vez primera en la rebelión de los esclavos de Haití en 1804 hasta la actualidad— está jalonado por los grandes acontecimientos que marcaron la historia de América Latina y el Caribe. Acontecimientos y, por supuesto, transformaciones estructurales que caracterizaron al desarrollo del capitalismo en esta parte del globo y que tuvieron su correspondencia —siempre mediatizada y jamás de manera mecánica o lineal— en el plano de las ideas. Para Borón (2006), “estas condiciones de base alimentaron una seria y medular reflexión sobre lo que podríamos llamar ‘la condición latinoamericana’ y las alternativas de superación del orden neocolonial instaurado luego de las guerras de la independencia” (p. 11).

Su obra más conocida es el ensayo *Calibán, apuntes sobre la cultura de nuestra América*, donde plantea que

Próspero invadió las islas, mató a nuestros ancestros, esclavizó a Calibán y le enseñó su idioma para poder entenderse con él: ¿qué otra cosa puede hacer Calibán sino utilizar ese mismo idioma —hoy no tiene otro— para maldecirlo, para desear que caiga sobre él la “roja plaga”? No conozco otra metáfora más acertada de nuestra situación cultural, de nuestra realidad. (Borón, 2006, p. 11)

El compromiso de intelectual crítico de Fernández Retamar está expresado en su elección de no ser Ariel, sino de ser Calibán. Explico mejor, basándose en la tragedia clásica de Shakespeare *La Tempestad* (1961 [1611]), Fernández Retamar analiza la cultura de Latinoamérica tomando como arquetipos las figuras de Ariel y Calibán,

quienes sirven a Próspero. En *La Tempestad*, el deforme Calibán, a quien Próspero robó su isla, esclavizó y enseñó el lenguaje, lo increpa el maldecir que está en el epígrafe de este escrito. A estas alturas no hay duda alguna de que *La Tempestad* alude a América y que su isla es la mitificación de una de nuestras islas, dijo Fernández Retamar (1971, p. 26).

En esta isla, Calibán tiene su nombre derivado de la palabra ‘caníbal’, que a su vez proviene de ‘caribe’, quienes antes de la llegada de los europeos —a quienes hicieron una resistencia heroica—, eran los más valientes, los más batalladores habitantes de las tierras que ahora ocupamos nosotros. Los caribes están eternizados en el nombre del bello mar Caribe. Además, el Calibán —a quien Próspero le robó la tierra, le esclavizó para vivir de su trabajo y, llegado el caso, lo exterminó— también está eternizado en la encarnación del pueblo de nuestras tierras.

Pero la relación de Próspero con Calibán se expresa mejor en un pasaje revelador, cuando Próspero advierte a Miranda, su hija: “de él no podemos prescindir. Nos hace el fuego, sale a buscar la leña, y nos sirve. A nuestro beneficio” (Acto I, escena 2). Otro habitante natural de la isla es Ariel, cuyo nombre es una variación de ‘aire’, representa un espíritu del aire. Ariel, también esclavizado por Próspero, tiene una actitud sumisa que es presentada en su primera aparición: “All hail, great master! Grave sir, hail! I come To answer thy best pleasure; be’t to fly, to swim, to dive into the fire, to ride on the curled clouds. To thy strong bidding task Ariel and all his quality” (Shakespeare, 1961 [1611], pp. 189-193).

Para Fernández Retamar (1989) Ariel puede optar entre servir a Próspero —es el caso de los intelectuales de la anti-América—, con el que aparentemente se entiende de maravilla, pero de quien no pasa de ser un temeroso sirviente; o unirse a Calibán en su lucha por la verdadera libertad. Continúa el autor: “podría decirse, en lenguaje gramsciano, que pienso sobre todo en intelectuales ‘tradicionales’, de los que, incluso en el período de transición, el proletariado necesita asimilar el mayor número posible, mientras va generando sus propios intelectuales ‘orgánicos’” (Fernández Retamar, 1989, p. 71).

Es sabido, en efecto, que una parte más o menos importante de la intelectualidad al servicio de las clases explotadas suele provenir de las clases explotadoras, de las cuales se desvinculan radicalmente. Es el caso, de los más clásicos, de figuras tan importantes como Marx, Engels y Lenin.

Fernández Retamar (1989) afirma que asumir nuestra condición de Calibán implica “repensar nuestra historia desde el *otro* lado, desde el *otro* protagonista. El otro protagonista de *La Tempestad* (o, como si hubiéramos dicho nosotros, El ciclón) no es por supuesto Ariel, sino Próspero” (p. 73). Es decir, que no se trata de pensarnos desde nuestro mismo punto de vista, sino desde el europeo, del colonizador, del imperialista, para los cuales somos sus criaturas. Ariel, habitante de la isla, no está en la condición de otro, pero sí de oprimido por Próspero, sumiso a él.

El planteamiento de Retamar al decir que nosotros somos Calibán —o sea, que nosotros somos como los caníbales que habitan esas tierras— nos caracteriza como brutos, hombres animalísticos; afirma nuestra posición de dominados frente a la colonización de las tierras, del imperialismo y de la colonialidad del campo científico, que, al igual que Ariel, asume la condición de servir a Próspero. De manera más acertada, es importante que no nos veamos como caníbales, como antropófagos, sin embargo, se puede rescatar la perspectiva de los artistas del modernismo brasileño, en especial Oswald de Andrade, que “postulaban devorarse la cultura occidental como los antropófagos devoraban a los seres humanos para engendrar otra cultura distinta” (Fernández Retamar, 2006, p. 57).

Hay mucho conocimiento académico latinoamericano que se ha dedicado a copiar y reproducir lo que los estetas y los teóricos europeos y estadounidenses consideran como deseable en términos teóricos, científicos o estéticos. Lo mismo cuando, de soslayo, se vuelve un problema local y se hace con los referentes de los saberes de los países centrales. La importación de los saberes teóricos y de la técnica trae consigo la valoración de lo que es o no es científico y de cuáles son los problemas que merecen ser tratados científicamente. Es necesario superar esta dominación que se expresa cultural, económica y académicamente.

De acuerdo con Fernández Retamar (2006), “entre los que podríamos llamar [...] integrantes del ala izquierda del pensamiento de la emancipación, hubo no solo una voluntad política de secesión sino un deseo de justicia social que encontró continuación” (p. 58) expresándose en la teoría de la dependencia, en la Sociología “*em mangas de camisa*” —como propuso el sociólogo brasileño Alberto Guerreiro Ramos (1957)—, la filosofía y la teología de la liberación y la ensayística latinoamericana, donde se destacan nombres como el de Eduardo Galeano.

Es importante reconocer que

El pensamiento no nace tanto de otro pensamiento como de una realidad concreta. Aunque tampoco el pensamiento valioso sea meramente especular, lo que creo que es la falla de una concepción estrecha de las superestructuras. Pero yo preferí subrayar la Emancipación y presentar su pensamiento no como un mero eco trasatlántico del de la Ilustración, sino como un pensamiento nacido de la Emancipación y para la Emancipación.

[...] Me parece aleccionador que hayamos concluido aludiendo a una obra que refuta, con sólidos criterios, la idea de que el imperialismo, en la forma particularmente violenta que ha asumido en su fase neoliberal, haya desaparecido. La tarea de los intelectuales latinoamericanos y caribeños no puede ser repetida miméticamente lo que una y otra vez Occidente nos propone como verdades (desde el mentido “descubrimiento” hasta la supuesta evaporación del imperialismo), sino arribar al pensamiento propio de lo que Bolívar llamó un “pequeño género humano”: el cual, por otra parte, solo de esta manera logrará desembarcar de veras en esa patria que es la humanidad, como sentenció José Martí. (Fernández Retamar, 2006, pp. 83-84)

Retamar declara la urgencia de la originalidad de un pensamiento latinoamericano que esté articulado con la totalidad del sistema-mundo, especialmente en este momento del desarrollo del capitalismo en su forma neoliberal; además, el autor exige un compromiso con los pueblos de nuestras tierras. Este compromiso está presente también en la obra de Fals Borda, que presento ahora.

La sociología sentipensante de Fals Borda

Orlando Fals Borda fue un sociólogo colombiano que nació en Barranquilla y murió en Bogotá en 2008, con 83 años de edad. Fundador de la Escuela de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, dedicó sus primeros estudios a la pobreza rural en este país, lo que resaltó desde temprano un rasgo característico de su obra, a saber, el interés por cuestiones sociales de relevancia nacional. En lo que Cataño (2008) identifica como la segunda etapa de su obra (1970-1980), Fals Borda volvió hacia una sociología comprometida “donde examinó las frustraciones de los movimientos sociales y la capacidad del Estado colombiano para disipar las demandas de los sectores populares” (p. 83).

En Ciencia Propia y Colonialismo Intelectual (1970), Fals Borda dice que

los resultados de la investigación no se debían destinar únicamente a multiplicar el acervo de la ciencia o a iluminar la inteligencia de las élites que dirigían el Estado. Por el contrario, debían retornar a las personas que los habían producido. Constituían su haber máspreciado para examinar su situación y tomar conciencia de sus propios problemas. El investigador era solo un mediador que ayudaba a aflorar el pasado, las tradiciones más queridas y las luchas y experiencias que en otros tiempos promovieron la afirmación y el progreso del grupo. (Cataño, 2008, p. 87)

Lo que vemos en lo que Cataño denomina la tercera etapa de la obra de Fals Borda es la investigación-acción, que se interesa por la transformación social de Colombia. En esta etapa, Fals Borda presenta el método investigación-acción participativa, coherente con la idea del hombre *sentipensante*, aquel que combina la razón y el amor, el cuerpo y el corazón, para deshacerse de todas las (mal) formaciones que descuartizan esa armonía y poder decir la verdad.

En cualquiera que sea la etapa la obra de Fals Borda en la que nos detenemos, es posible comprender por qué Moncayo (2009) le llama

El hombre-hicotea que sabe ser aguantador para enfrentar los reveses de la vida y poder superarlos, que en la adversidad se encierra para volver luego a la existencia con la misma energía de antes, es también el hombre *sentipensante* que combina la razón y el amor, el cuerpo y el corazón, para deshacerse de todas las (mal) formaciones que descuartizan esa armonía y poder decir la verdad. (pp. 9-10)

La compilación organizada por Moncayo está dividida en tres grandes temas: la cuestión agraria, la violencia en Colombia y la subversión, y la ciencia y la praxis. Esto último es la idea misma que sostiene el presente texto. Es una lección de Fals Borda que el científico deba unirse al pueblo en el compromiso de investigar la realidad no solamente para conocerla, sino también para transfórmala.

El hecho de adentrarse en el saber popular y el intercambio con la experiencia de base sobresalen así como necesidades tácticas. El sentido común y la formación de una opinión pública basada en la conciencia de clase y consciente de su verdadera historia son elementos que deben considerarse seriamente, por las posibilidades que ofrecen de crear y enriquecer una eventual ciencia del proletariado. La compren-

sión dialéctica de sujeto-objeto en la praxis va al corazón de este problema, por cuanto toma en cuenta el desarrollo social y político de las masas. [...]

Como ya se sabe, sin las bases organizadas no es posible el cambio revolucionario y la construcción del futuro; ni tampoco sin ellas es posible la adquisición del conocimiento científico necesario para tareas tan vitales. Pero este conocimiento sigue siendo, mal que bien, la responsabilidad de los científicos. Evidentemente, serán científicos más consecuentes, eficaces y productivos, si mantienen el equilibrio, el ritmo y la dialéctica de esta oposición, y si la organización política los estimula, acoge y respeta como tales. (Fals Borda, 2009, p. 297-298)

Trágicamente, el compromiso con la transformación de la realidad marca no solo la vida académica y militante de Fals Borda, sino también su vida personal, pues

el maestro Fals Borda, tras participar en una manifestación política, se vio afectado por la lluvia que le causó una neumonía. Fue llevado a un hospital, donde lo declararon muerto y en tal condición lo trasladaron a la morgue. Por fortuna su sobrina médica observó que aún tenía signos vitales y luego de un tratamiento de choque volvió a la vida. (Moncayo, 2009, p. 11)

El sociólogo mismo lo afirma: “los médicos me resucitaron [...] para poder actualizar mi libro *La subversión en Colombia*”, (Fals Borda citado por Moncayo, 2009, p. 11), uno de sus últimos escritos.

Sobre la cuestión agraria, la posición de Fals Borda es ajena a la de aquellos sociólogos dependentistas que defienden la inversión del capital extranjero y las técnicas y estrategias que llevan a lo que él llamó de “descomposición” del campesinado (Fals Borda, 2009, p. 58). Entre los elementos que él identifica como centrales en ese fenómeno está el liberalismo capitalista, que no es una excepcionalidad que haya enfrentado Colombia, sino que es común a todos los países del continente latinoamericano.

Las leyes liberadoras respondían a un cambio en la concepción política de la economía colonial por parte de los libertadores. Para estos, nutridos en ideales proclamados por la Revolución Francesa (en 1789), los resguardos indígenas parecían un legado colonial inaceptable. Lo correcto ahora era estimular las libertades individuales, la igualdad democrática, la libre empresa y el libre comercio. Todo esto sumado equivalía a romper con las formas señoriales y esclavistas y abrir cauces a nuevas formas de organización de la sociedad.

Estas nuevas formas, condicionadas por el naciente capitalismo industrial de Inglaterra, llevaban a definir todo como mercancía y al mundo como sujeto al libre juego de las leyes de la oferta y la demanda. En resumen, para el país se abría un período de liberalismo capitalista que debía luchar contra la herencia de la colonia.

Las formas libres de trabajo, que superaron la esclavitud, se articularon con el lucro de los terratenientes y la necesaria sobreexplotación del trabajo (tema que será analizado mejor en la próxima sección). Tales formas de trabajo están relacionadas con la ignorancia de los peones, con los pagos en avance y la tienda de raya², común en los diferentes países de Latinoamérica. La descomposición del campesinado no es un fenómeno datado, es una categoría que necesita ser reapropiada en la actualidad para verificar las formas en que la vida campesina es amenazada.

Otro tema central en la obra de Fals Borda es la violencia, lo que no se configura solamente como la violencia abierta, “cuyo retroceso puede quedar registrado en las estadísticas oficiales”, sino también otra más sutil y peligrosa, la que él llama *violencia subterránea*:

En muchas regiones donde parece muerta, la violencia sigue viva en forma latente, lista a expresarse por cualquier motivo, como las brasas que al revolverse llegan a encenderse. Esta modalidad es peligrosa, por sus imprevisibles expresiones: en efecto, bien puede observarse en la muerte por equivocación de adolescentes disfrazados de bandoleros que habían asistido a una fiesta en Bucaramanga; en la histeria que provocan en ciertos pueblos hasta los rumores infundados sobre proximidad de bandas armadas; en los relatos que empiezan a tejerse sobre antisociales que bajan a las localidades y se mezclan libremente con los ciudadanos; y sobre todo en la certeza parecida a la espada colgante de Damocles de que cualquier acto imprudente o muerte de personas estratégicas en el pueblo podría desencadenar de nuevo toda la tragedia inicial. (Fals Borda, 2009, p. 166)

Esta violencia subterránea se articula con la descomposición del campesinado y constituye una de las categorías más necesarias para explicar las transformaciones en las condiciones sociales en Colombia. Pero también, este fenómeno, exclusivo de los años setenta y ochenta,

2 Monopolio establecido por un hacendado en sus tierras para obligar a sus trabajadores a comprarle los elementos necesarios que aquél trae de un mercado principal y revende a precios de usura (Fals Borda, 1982, p. 78).

se presenta en diferentes regiones de nuestras tierras y culmina en el temor, el silencio, la ausencia o anuencia de los Gobiernos, en los éxodos y en la formación de aglomeraciones en los bolsones de pobreza urbana, característicos de las grandes ciudades de todo el continente.

Pero si la violencia se presenta como un fenómeno eminentemente político-sociológico, hay determinaciones económicas que estructuran la vida en nuestras tierras. Ruy Mauro Marini, a quién presento en la próxima sección, nos ofrece una buena teoría que suele apoyarnos en el conocimiento de nuestra región.

La dialéctica de la dependencia de Marini

Ruy Mauro Marini es brasileño, nació en Minas Gerais y murió en Rio de Janeiro en 1997, con 65 años. Licenciado en administración, dedicó su trabajo teórico a la comprensión de las condicionantes económicas de Latinoamérica desde la crítica marxista de la economía política. Fue militante del movimiento Política Operaria (Polop) que luchó contra la dictadura civil-militar en Brasil. Fue perseguido político, se exilió en Chile y, finalmente, en México, donde vivió hasta 1984.

El período más productivo de su actividad teórica, en el que se destaca el texto *Dialéctica de la dependencia*, fue durante sus casi veinte años en exilio. En dicha obra Marini plantea una transferencia de valor desde los países periféricos hacia los centrales, que tiene como contrapartida una explotación extraordinaria de la plusvalía en los países periféricos. Esa superexplotación del trabajo no es puntual o claudicante, sino producto interno de los intercambios en el mercado externo, resultante de la competencia de los capitales débiles periféricos frente a los más desarrollados (Marini, 2005).

La obra de Marini es uno de los marcos teóricos obligatorios para comprender muchas cuestiones no solo de orden económico, sino también social y político. Sus contribuciones apuntan al fenómeno del *subimperialismo*, categoría capaz de aclarar las relaciones entre países de economía más y menos débiles en la periferia, donde se reproduce la lógica del imperialismo centro-periferia.

Marini “se situó en un alto nivel categorial de abstracción, ya que lo que analizaba era la naturaleza y los fenómenos de la dependencia” (Rivas, 2012, p. 11), definida como la “subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia” (Marini, 1972, p. 3). Lo específico de las

formaciones socioeconómicas latinoamericanas en el ciclo de la economía dependiente es la superexplotación del trabajo.

Para Marini (1972), la superexplotación de la fuerza de trabajo es el núcleo duro que sustenta la dependencia, una conclusión posible porque su análisis “comprende las mediaciones fundamentales de la producción de plusvalía y hace comprensible la distancia entre el ámbito de la circulación y el de la producción, amplificando contradicciones sociales y de clase” (Rivas, 2012, p. 11).

El origen histórico de la dependencia latinoamericana se relaciona con la integración de la región en el mercado mundial desde el siglo XVI y en estrecha consonancia con la dinámica del capital internacional. Según Marini (1972), la región

desempeña un papel relevante en la formación de la economía capitalista mundial (principalmente con su producción de metales preciosos en los siglos XVI y XVII, pero sobre todo en el XVIII, gracias a la coincidencia entre el descubrimiento del oro brasileño y el auge manufacturero inglés). (p. 4)

En el curso del siglo XIX, y específicamente después de 1840, “su articulación con esa economía mundial se realiza plenamente”, porque es con el surgimiento de la gran industria “que se establece en bases sólidas la división internacional del trabajo”. A la capacidad de crear una oferta mundial de alimentos —condición necesaria de su inserción en la economía internacional capitalista desde su tarea de rebajar el valor de la fuerza de trabajo en los países centrales—, “se agrega pronto la de contribuir a la formación de un mercado de materias primas industriales, cuya importancia crece en función del mismo desarrollo industrial” (p. 4).

Presos en la dinámica de la división internacional del trabajo, los países latinoamericanos se mantuvieron imposibilitados de buscar el equilibrio en los términos de intercambio, movimiento para el cual necesitarían realizar saltos tecnológicos y de productividad inalcanzables debido a la división internacional del trabajo reforzada por los monopolios tecnológicos. Esa configuración llevó a los capitalistas de los países dependientes a buscar la compensación parcial de las pérdidas de valor dentro de su esfera de la producción. Así,

Para incrementar la masa de valor producida, el capitalista debe necesariamente echar mano de una mayor explotación del trabajo, ya a través del aumento de su intensidad, ya mediante la prolongación de la

jornada de trabajo, ya finalmente combinando los dos procedimientos. (Marini, 1972, p. 11)

Sin embargo, las importantes barreras para la expansión de la plusvalía relativa llevan a que los esfuerzos para contrarrestar el intercambio desigual se orienten hacia la mayor explotación del trabajo. Así, según Marini (1972, p. 11), el aumento de la intensidad del trabajo aparece como un aumento de plusvalía, “logrado a través de una mayor explotación del trabajador y no del incremento de su capacidad productiva”.

Lo mismo se podría decir de la prolongación de la jornada de trabajo, es decir, del aumento de la plusvalía absoluta en su forma clásica; a diferencia del primero, se trata aquí de aumentar simplemente el tiempo de trabajo excedente, que es aquél en el que el obrero sigue produciendo después de haber creado un valor equivalente al de los medios de subsistencia para su propio consumo. Habría que señalar, finalmente, un tercer procedimiento, que consiste en reducir el consumo del obrero más allá de su límite normal, por lo cual el fondo necesario de consumo del obrero se convierte de hecho, dentro de ciertos límites, en un fondo de acumulación de capital, implicando así un modo específico de aumentar el tiempo de trabajo excedente. (Marini, 1972, p. 11)

Por lo tanto, la superexplotación se define sustantivamente “por la mayor explotación de la fuerza del trabajador, lo que es diferente a la explotación que deviene del aumento de la productividad”. Marini (1978) aclara que la superexplotación es una característica general de la economía dependiente, la que induce “a que la contradicción entre producción y consumo individual, propia de la economía capitalista en general, asuma el carácter de un divorcio progresivamente acentuado entre el aparato productivo y las necesidades de consumo de las masas” (p. 13).

Según Osorio (1983), la noción de superexplotación explica, desde la plusvalía, las condiciones de explotación, intensivas y extensivas de la fuerza de trabajo y sus relaciones con las esferas de la circulación y distribución. Desde su definición de la globalización (“que es como se manifiesta en nuestros días la ley del valor”), Marini (1993) destaca que frente a “la reducción de las oportunidades para provocar transferencias de valor mediante el uso de mecanismos que violan la ley del valor, como lo son los precios de monopolio” (p. 4), se impone cada vez más la necesidad para el capital del “aumento de la intensidad y la duración del trabajo, sin compensación equivalente, o francamente a través de la reducción de los salarios, es decir, mediante la superexplotación de la fuerza de trabajo” (p. 4).

En consecuencia, la superexplotación del trabajo en el mundo contemporáneo se manifiesta ya no solamente en las economías dependientes latinoamericanas, sino que “se estaría generalizando a ámbitos laborales cada vez menos restringidos y a los procesos de trabajo de los propios países industrializados, lo que afecta a segmentos cada vez más generalizados de la clase obrera de esos países” (Sotero Valencia, 2012, p. 33). En nuestro continente la superexplotación del trabajo se manifiesta contemporáneamente por la falta de resolución y ampliación de la concentración de los ingresos, el desempleo y la miseria, manifestaciones perversas de la dependencia estructural que, cuando mucho, pueden ser provisionarias y muy parcialmente enfrentadas, como será ilustrado a continuación.

Apuntes finales: una aproximación de Fernández Retamar, Fals Borda y Marini a los estudios organizacionales críticos

Marx (1845), en el texto *Tesis sobre Feuerbach*, ha escrito que “los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo” (en línea). Fernández Retamar, Fals Borda y Marini apuntan a elaboraciones teóricas comprometidas con la transformación del mundo, en especial, desde Latinoamérica como punto de partida. Los elementos centrales de los tres autores fueron presentados para relacionarlos ahora con los estudios organizacionales críticos.

Es común en el campo de los estudios organizacionales que expertos norteamericanos o europeos se dediquen a estudiar temas sobre la América Latina, como los movimientos y las luchas sociales, la explotación de la naturaleza, el imperialismo, etc. Al mismo tiempo, los investigadores locales se ocupan de temas poco relacionados con las condiciones de vida de los pueblos o con la superación de las negatividades determinantes de la vida humana en nuestras tierras. Es necesario la superación de la miopía académica.

Al retornar a los estudios organizacionales debemos tener en consideración la necesidad de mirar, pensar y comprometerse con la realidad de nuestra región. No podemos aceptar pasivamente la dominación intelectual y la determinación temática que comprende que las organizaciones son estructuras gubernamentales o empresariales. Es necesario reforzar el carácter procesual de las organizaciones y la necesidad de pensar la economía política como un fenómeno organizado, y las luchas sociales como procesos de organización y liberación de los pueblos y de las gentes.

Las lecciones que esos importantes pensadores de nuestra realidad ofrecen son aportes que contribuyen a la superación de la colonización en los estudios organizacionales que se realizan en nuestra Latinoamérica. Tal colonización existe de manera múltiple. Primero, por los saberes del norte global, en una repetición ampliada de la transferencia de valor de la que habla Marini, desde la cual transferimos valor desde la periferia hacia las economías centrales y recibimos de vuelta los valores y los saberes de esos países y, de este modo, la sobreexplotación del trabajo y la debilidad de nuestras economías es más profunda. Segundo, la colonización de los estudios organizacionales por el *management*, que impone temas y abordajes al campo, así determina como científicamente válido solo lo que sirva para incrementar los capitales o a la burocracia que se ocupa del Gobierno.

En otros términos, en nuestro campo científico hemos insistido en ser Ariel, serviles a Próspero. Es la hora de asumirnos como Calibán, de usar la lengua que nos han enseñado no solo para maldecir, sino para hablar distinto, para convertirnos en los hombres-hicotea o sentipensantes de los que nos habla Fals Borda.

Referencias bibliográficas

- Boehm, S., Flores, R. K. y Misoczky, M. C. (2014). The Political Economy of Organization: possibilities for liberation and alternatives. *Call for papers. 5th Laemos*. La Habana.
- Borón, A. (2006). Prólogo. En, R. Fernández Retamar. *Pensamiento de nuestra América: autorreflexiones y propuestas* (pp. 9-14). Buenos Aires: CLACSO.
- Cataño, G. (2008). Orlando Fals Borda, sociólogo del compromiso. *Revista de Economía Institucional*, 19, (10), 79-98. Recuperado el 30 de marzo de 2016 de: <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No19/gcata-no19.pdf>.
- Cooper, R. (1976). The Open Field. *Human Relations*, 11, (29), 999-1017. Recuperado de: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001872677602901101>.
- Dussel, E. (2002) *Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- Fals Borda, O. (2009). *Una sociología sentipensante para América Latina: antología*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO. Recuperado el 30 de marzo de 2016 de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/fborda/>.
- 2016 de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/fborda/>.
- (1982) *Historia de la Cuestión Agraria en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia.
- (1970) *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. Bogotá: Editorial Nuestro Tiempo.
- Fernández Retamar, R. (1989). *Calibán: Notes Toward a Discussion of Culture in Our America*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (2006) *Pensamiento de nuestra América: autorreflexiones y propuestas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guerreiro Ramos, A. (1957). *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Andes.
- Grupo de Pesquisa Organização e Práxis Libertadora. (2014). Organização e Praxis Libertadora. *Farol*, 1(1), 252-319. Recuperado de: http://revistas.face.ufmg.br/index.php/farol/article/view/2610/pdf_8.
- Marini, R. M. (2005) Dialética da dependência. En, R. Transpadini y J.P. Stedile (Eds.). *Ruy Mauro Marini: Vida e obra* (pp. 137-180). São Paulo: Expressão Popular.
- (1993) *Dos notas sobre socialismo: Redefiniciones*. México D.F.: UAM-X.
- (1978) Las razones del neodesarrollismo: respuesta a Fernando Henrique Cardoso y José Serra. *Revista Mexicana de Sociología*, núm. especial, 57-106.
- (1972). *Dialéctica de la dependencia*. (1^a edición). Santiago de Chile: Centro de Estudios Socioeconómicos (CESO).
- Martí, J. (2005) *Nuestra América*. (3 ed). Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Marx, K. (1845). *Tesis sobre Feuerbach*. Archivo Marx-Engels. Marxists.org. Recuperado de: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/45-feuer.htm>
- Moncayo, V. M. (2009) Presentación Fals Borda: hombre hicotea y sentipensante. En, O. Fals Borda. *Una sociología sentipensante para América Latina: antología*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; CLACSO. Recuperado el 30 de marzo de 2016 de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/fborda/>.

Osorio, J. (1983). Chile: Estado y dominación. *Cuadernos Políticos*, 36, 73-86.

Rivas, P. (2012) Prólogo. En, R. M. Marini. *El maestro en rojo y negro* (pp. 3-19). México D.F.: Editorial IANE.

Shakespeare, W. (1961[1611]). *La Tempestad*. En, W. Shakespeare. *Obras Completas* (pp. 137-148). Madrid: Marín.

Sotero Valencia, A. (2012). Dependencia y superexplotación: la perspectiva de Marini. *Aportes*, 44, (xviii), 17-36. Recuperado de: <http://www.eco.buap.mx/aportes/revista/44%20Ano%20XVII%20Numero%2044,%20Enero-Abril%20de%202012/03%20Dependencia%20y%20superexplotacion%20la%20perspectiva%20de%20Marini.%20Adrian%20Sotelo%20Valencia.pdf>.

Las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí en el desarrollo local¹

Ángel Emilio Muñoz Cardona

María Patricia Mayor López

Autor

Ángel Emilio Muñoz Cardona

Economista de la Universidad de Antioquia. Doctor en filosofía política de la Universidad Pontificia Bolivariana. Post doctor en economía pública de la Vrije Universiteit Amsterdam. Docente de planta de la Escuela Superior de Administración Pública.

angel@esap.gov.co

María Patricia Mayor López

Empresaria del sector de confecciones y textiles. Consultora comercial para Tornoplas, Bucaramanga. Estudiante del sexto semestre de Administración Pública Territorial.

Palabras clave

Organizaciones comunales, política, clientelismo político, Plan de Desarrollo Comunal, visión.

Keywords

Community Organizations, Politics, Political Patronage, Community Development Plan, Vision.

JEL:O20, H83, R12, R50.

Fecha de recepción: 03-07-16

Fecha de aprobación: 15-06-17

1 El presente trabajo de investigación se inscribe en la línea de economía pública y es parte del grupo de investigación Gobierno, Territorio y Cultura de la Escuela Superior de Administración Pública, catalogado por Colciencias en categoría B.

Cómo citar este artículo

Muñoz Cardona, A. E. y Mayor López, M. P. (2017). Las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí en el desarrollo local. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 65-82.

Resumen

La investigación busca saber hasta qué punto las organizaciones comunitarias contribuyen al desarrollo local o si, por el contrario, sirven al fortalecimiento de campañas políticas electorales. La investigación es mixta e inductiva, usa la metodología del Focus Group y se soporta en 63 encuestas y 50 entrevistas a líderes comunales del Municipio de Itagüí. La población total de organizaciones comunitarias N=87, lo que define un tamaño de muestra: n=63, para un nivel de confianza estadística del $\alpha=90\%$ y un margen de error $e=5\%$. El estudio se ha dividido en tres partes. En la primera parte, se hace una caracterización del municipio de Itagüí. En la segunda parte, se muestra la discusión teórica existente: ¿las organizaciones sociales y comunales contribuyen al desarrollo local o solo sirven al clientelismo político? En la tercera parte se exponen los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas con los líderes sociales. Finalmente, el estudio concluye afirmando la existencia de organizaciones comunales clientelizadas y poco formadoras de cultura política, lo que implica capacitar a líderes sociales y Juntas de Acción Comunal (JAC) en valores públicos que sirvan al fortalecimiento de la democracia y a la elaboración de planes de desarrollo con enfoque territorial. Desarrollos comunales que permean el bienestar y el crecimiento económico de la región y de la nación.

The Role of Community Action Boards of the Municipality of Itagüí in Local Development

Abstract

This research seeks to establish to which extent community organizations contribute to local development or, if on the contrary, they serve to strengthen electoral campaigns. The research is mixed and inductive, and applies the Focus Group methodology. In addition, it is based on 63 surveys and 50 interviews to community leaders of the Municipality of Itagüí. The size of total community organizations is N=87, which defines a sample size of n=63, for a statistical confidence level of $\alpha=90\%$ and a margin of error of $e=5\%$. The study is divided into three parts. The first part contains a characterization of the municipality of Itagüí. The second part addresses the existing theoretical discussion: Do social and community organizations contribute to local development or only serve political patronage? Lastly, the third part describes the results of the surveys and interviews with community leaders. The study concludes with the confirmation of the existence of patronage community organizations that poorly create political culture. This situation implies training social leaders and Community Action Boards (CAB) in public values that serve to strengthen democracy and the preparing of development plans with a territorial approach. These are community developments that would allow welfare and economic growth in the region and nation.

As Juntas de Ação Comunal do município de Itagüí no desenvolvimento local

Resumem:

A pesquisa, procura saber até o que ponto as organizações comunitárias contribuem ao desenvolvimento local ou, pelo contrário, servem ao fortalecimento de campanhas políticas eleitorais. A pesquisa é mista e indutiva, usa a metodologia do Focus Group, suporta-se em 63 inquéritos e 50 entrevistas a líderes comunais do município de Itagüí. A população total de Organizações Comunitárias N=87, o que define um tamanho de mostra, n=63, para um nível de confiança estatística do $\alpha=90\%$ e uma margem de erro $e=5\%$. O estudo dividiu-se em três partes. Na primeira parte, se faz uma caracterização do município de Itagüí. Na segunda, mostra-se a discussão teórica existente: as organizações sociais e comunais contribuem ao desenvolvimento local ou só servem ao clientelismo político? Na terceira parte se expõem os resultados obtidos dos inquéritos e entrevistas com os líderes sociais. Finalmente, o estudo conclui, afirmando a existência de organizações comunais clientelistas e pouco formadoras de cultura política; o que implica, capacitar a líderes sociais y Juntas de Ação Comunal, JAC, em valores públicos que sirvam ao fortalecimento da democracia e elaboração de planos de desenvolvimento com enfoque territorial. Desenvolvimentos comunais que permeiem o bem-estar e o crescimento econômico da região e da nação.

Palavras chave:

Organizações comunais, política, clientelismo político, plano de desenvolvimento comunal, visão.

Les Conseils d'Action Communautaire de la Municipalité d'Itagüí dans le développement local

Résumé

La recherche vise à savoir dans quelle mesure les organisations communautaires contribuent au développement local ou, au contraire, servent à renforcer les campagnes politiques électorales. La recherche est mélangée et inductive, utilise la méthodologie du Focus Group ; il est pris en charge sur 63 enquêtes et 50 entrevues avec des dirigeants communautaires dans la Municipalité d'Itagüí. La population totale de Organismes Communautaires N=87, qui définit une taille d'échantillon, n = 63, pour un niveau de confiance statistique de $\alpha = 90\%$ et une marge d'erreur $e = 5\%$. L'étude a été divisée en trois parties. Dans une première partie, une caractérisation de la Municipalité d'Itagüí. Dans la deuxième partie, il montre la discussion théorique existant: Est-ce que contribuent des organisations sociales et communautaires au développement local ou seulement ils servent au clientélisme politique? Dans la troisième partie, ils sont exposés les résultats des enquêtes et des entretiens avec les dirigeants communautaires. Finalement l'étude conclut en affirmant l'existence des organisations communautaires clientélistes et peu en formant de culture politique; ce qui signifie, la formation des leaders sociaux et les conseils d'action communautaire, « JAC », dans des titres du gouvernement qui servent à renforcer la démocratie et à la préparation des plans de développement avec une approche territoriale. Développements communautaires qui imprègnent le bien-être et la croissance économique dans la région et de la nation.

Mots-clés

Organisations Communautaires ; Politique ; Clientélisme Politique ; Plan de Développement Communautaire ; Vision.

“Si la democracia es madurez, y la madurez implica salud, y consideramos que esta última es algo deseable, entonces quisiéramos establecer si es posible hacer algo para promoverla”.

Donald Winnicott²

Breve caracterización del municipio de Itagüí

El municipio de Itagüí posee una extensión de 21,09 Km². El municipio cuenta con una densidad poblacional aproximada de 14 000 habitantes por kilómetro cuadrado, ya que posee una economía de aglomera-

ción por su alto desarrollo industrial. En el 2015 fue catalogado como el tercer municipio más importante del área metropolitana con un parque industrial de 3423 microempresas, 276 pequeñas empresas, 108 medianas empresas y 30 grandes empresas, para un total de 3837.

Itagüí es un municipio textil, de confección de ropa, diseño y moda; posee industrias en el renglón de química y metalúrgica; cuenta con varios centros comerciales de grandes multinacionales como Éxito, Carrefour, Jumbo y Flamingo. También tiene veinticuatro instituciones educativas, cuenta con más de treinta universidades cercanas al área metropolitana del Valle de Aburrá. Itagüí tiene más de quince oficinas bancarias, más de diecisiete grandes hoteles y cuatro grandes agencias de alquiler de espacios industriales para la producción y el transporte de mercancías (Plan de Desarrollo de Itagüí 2012-2015, pp. 82-85). Finalmente, Itagüí tiene seis comunas y ocho veredas.

² Algunas reflexiones sobre el significado de la palabra democracia. 1950.

Introducción

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia son organizaciones democráticas que tienen como deber coadyuvar con la administración municipal al desarrollo de las sub-localidades (Documento CONPES 3661, 2010). Para el logro de este objetivo, las organizaciones comunales cuentan con el apoyo de la Ley 743 del 2002 reglamentada por el Decreto Nacional 2350 del 2003, la cual faculta a las sub-localidades en la promoción y fortalecimiento de la participación democrática, lo que les facilita organizarse para mejorar su inserción social tanto en calidad de vida como en participación política electoral.

Según el artículo 3 de la Ley 743 de 2002, las JAC cuentan con el reconocimiento normativo y gubernamental para el desarrollo y enriquecimiento de la vida humana y comunitaria, con prevalencia del interés común sobre el interés particular (2002, Artículo 3, numeral b).

En conformidad a la Ley 743 del 2002, el desarrollo de la comunidad debe construirse con identidad cultural, sustentabilidad, equidad y justicia social, participación social y política para promover el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones democráticas (2002, Artículo 3, numeral c). Las organizaciones comunitarias deben impulsar el desarrollo de la comunidad, su capacidad de negociación y autogestión en ejercicio de sus derechos, así como le deben ayudar a definir sus proyectos de sociedad y a participar organizadamente en su construcción (Ley 743 del 2002, Artículo 3, numeral d; Documento Conpes 3661, 2010).

Finalmente, las organizaciones comunitarias contribuyen al desarrollo de la comunidad conquistando la solidaridad y el apoyo de una gran parte de ella al trabajar en conjunto para la consecución de bienes comunes, es decir, que les beneficia a todos y mejora su calidad de vida como lo proclama la filosofía del bienestar (Sen, 1993; Gildemyn, 2014, p. 512; Contraloría General de la República, 2006).

El *iceberg* de la discusión teórica en América Latina sobre las instituciones comunitarias de control social

Para el Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Bolivia (CEADESC) y para el boliviano Jorge Komadina Rimassa, en los países donde la democracia es cada vez más amplia e incluyente los ciudadanos ganan conciencia política, dejan de ser indiferentes y se convierten en actores permanentes del juego político. La sociedad se apropia de los instrumentos

políticos para el fomento del bienestar general a través de la democracia comunitaria participativa y directa (Komadina, 2010)³.

Jorge Komadina Rimassa ve en los mecanismos de organización comunitaria un alto potencial democratizador que, si bien politiza las localidades no las clienteliza y, por el contrario, las llena de presencia social en el campo de lo participativo, les crea nuevas formas de lenguaje comunitario. Estos mecanismos enriquecen a las localidades por medio de procesos de responsabilización-sancción o de responsabilización-reconocimiento, como lo establece en Colombia la Ley 1757 de 2015.

Por el contrario, ante el término de la responsabilización de la administración pública, la Ph.D. Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina (2000) afirma que es impreciso en tanto no deja claro si está en sentido moral, propio de una conciencia ciudadana, o en el sentido legal, propio del sinónimo de rendición de cuentas (p. 269) —es decir, de responder por..., de dar cumplimiento a...—.

Para la chilena Nuria Cunill y Sonia Ospina (2008) las tendencias recientes de la institucionalización del control social sobre la administración pública en América Latina obligan a preguntarnos acerca de quiénes, con qué, cómo y sobre qué hábitat el control social puede ser ejercido por grupos de la sociedad sin comprometer su eficacia y la propia democracia (p. 309). Es decir, qué tan cohesionados y qué tan informados están los grupos para hacer control social y procurar mejor distribución de los recursos (Cunill y Ospina, 2008), o qué tan capacitados están los grupos para entender la importancia y el sentido de bien público, como se interroga el economista antioqueño Muñoz Cardona (2010, p. 30). Pero cuando hablamos de recursos públicos o del control social al manejo de los gastos públicos, la comunidad primero debería preguntarse: ¿qué son los bienes públicos?, ¿qué entendemos por bienes públicos?, ¿cuál es la naturaleza de los bienes públicos y, por ende, del gasto público? Deberá preguntarse: ¿qué entendemos por democracia? (Muñoz Cardona, 2015, p. 66).

Dentro de las teorías contemporáneas de la administración pública sobre la Nueva Gobernanza Pública (*New Public Governance*, NPG), la asociación entre la comuni-

3 El sociólogo Jorge Komadina Rimassa es responsable de la línea temática "transparencia" del CEADESC. Ha publicado diversos trabajos sobre temáticas políticas y culturales, entre ellos "El Poder del Movimiento Político" (PIEB, 2007) y "Informe de Transparencia Presupuestaria sobre la Prefectura de Cochabamba" (CEADESC, 2008). Forma parte de la "Red Departamental de Transparencia de Cochabamba".

dad, el mercado, la sociedad civil y las organizaciones sociales y comunales son la base para la construcción del territorio y su desarrollo económico. A través de las organizaciones sociales e incluso del mercado la administración municipal mejora su papel distributivo (Reynaers, 2014, p. 30; Reynaers y Gjalt, 2014; Muñoz Cardona, 2014b, p. 190)⁴. En otras palabras, se mejoran las condiciones sociales de vida de los habitantes a través del impulso de obras y proyectos de desarrollo que potencializan el crecimiento local y regional (Osborne, 2010; Pollitt y Geer, 2011, p. 22). Las organizaciones sociales y comunales son vehículos que acercan la administración municipal a la comunidad, es decir, facilitan la participación democrática, lo que amplía y mejora los canales de participación social (Trommel, 2009). O, como afirma Rodekamp (2014, p. 20), las organizaciones sociales funcionan como una red de transmisión de datos que facilitan la comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

Las organizaciones sociales y comunales son entidades que crecen con el apoyo gubernamental, pero principalmente con la unión y el apoyo solidario de la comunidad. Son entidades que se fortalecen a través de la elaboración de proyectos comunales generadores de empleo y de recursos para el desarrollo de obras de interés común (Dávila, 2004). De esta manera, las organizaciones sociales y comunitarias junto con el Gobierno local y regional son fuente financiera de participación en el desarrollo local y mejoramientos de la calidad de vida (Pollitt y Geert, 2011).

El buen desempeño de las organizaciones comunales para el control social, e incluso el verdadero carácter distributivo de las políticas públicas en la inclusión social, dependen de la claridad y el compromiso que pueda llegar a tener la comunidad sobre las JAC como medio o vehículo para el desarrollo local y territorial. Así, se valida el éxito de la democracia y del buen gobierno como lo plantean los teóricos de la Nueva Gobernanza Pública e incluso desde sus inicios el autor norteamericano Buchanan (1986).

Para el estadounidense James Buchanan las decisiones de los ciudadanos sirven a la optimización del mercado político porque obligan al mejoramiento del uso social de los recursos económicos de la ciudad y del

4 A través, del programa de cofinanciación de proyectos los Gobiernos descentralizados mejoran la distribución de recursos, en la Ley 1508 de 2012 y en el Decreto 1467 de 2012 se establece en Colombia el régimen jurídico de las asociaciones público-privada y se dictan normas orgánicas de presupuesto y otras disposiciones.

mercado a través del mecanismo del voto. En otras palabras, a través de las decisiones del votante.

De allí la importancia de las siguientes preguntas de investigación local con el fin de generar valores democráticos futuros de unión social y comunitaria: ¿cuáles son las fortalezas y debilidades de las JAC de Itagüí?, ¿qué aportes han hecho las JAC al desarrollo local en Itagüí a partir de la promulgación de la ley 743?, ¿cómo se ha integrado la juventud en el crecimiento y desarrollo del barrio o del vecindario? (Muñoz Cardona, 2015, p. 67).

Después de trece años de la promulgación de la Ley 743 en Colombia para las organizaciones comunitarias, ¿quién tiene razón? ¿la visión optimista de Komadina Rimassa o la visión pesimista de Cunill Grau? Para dar respuesta a las anteriores inquietudes de investigación, comencemos por indagar sobre el conocimiento que tienen los líderes de los principios organizativos de las Juntas de Acción Comunal; es decir, sobre la visión, la misión, el plan de desarrollo comunal, entre otros principios corporativos.

Experiencia de las organizaciones comunitarias del municipio de Itagüí

Antes de analizar los conocimientos que poseen los líderes de las Juntas de Acción Comunal sobre la organización es necesario partir de las siguientes preguntas: ¿qué tiempo de constitución poseen las organizaciones encuestadas? y ¿cuánto tiempo llevan los actuales líderes al frente de la organización?

Según la nube de puntos del gráfico 1, el 78,7 % de las organizaciones encuestadas poseen más de diez años de experiencia de trabajo comunitario y cuentan con un tiempo promedio de constitución entre los 20 y los 30 años. Es decir, las JAC de Itagüí tienen experiencia dentro de la comunidad donde ejercen la labor social y democrática.

El 90 % de las JAC del municipio de Itagüí, Antioquia poseen más de 5 años de estar funcionando dentro de la comunidad, sólo el 10 % tienen menos de cinco años. El 21,3 % de las JAC tienen menos de 10 años de participación comunitaria y el 78,7 % tienen más de 10 años (ver gráfico 1).

Para conocer el nivel de experiencia en el cargo que poseían los directivos de las organizaciones comunitarias se entrevistó de manera directa cuarenta presidentes de JAC (ver tabla 1).

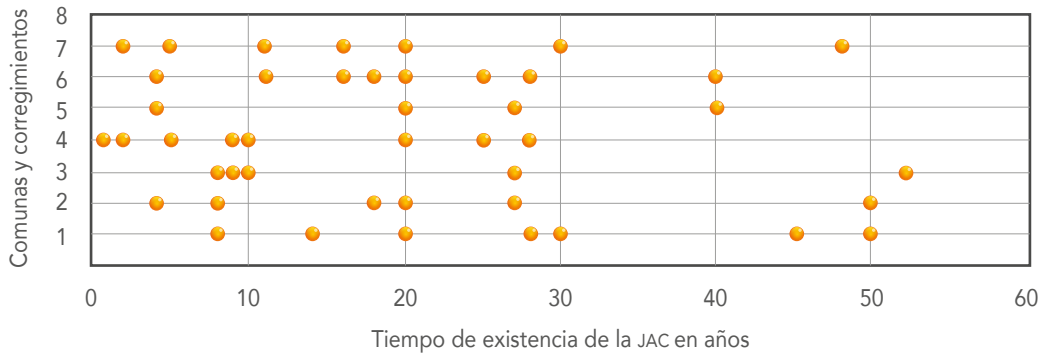
Tabla 1. Experiencia administrativa de los líderes de la JAC

Tiempo del presidente electo de las JAC en el ejercicio del cargo								
JAC	1 y 2 años		3 y 4 años		5 y 6 años		8 y 12 años	
		7	18 %	17	44 %	6	15 %	9

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

Gráfico 1. Tiempo de existencia de las JAC del municipio de Itagüí

Del 1 al 6 son las respectivas comunas, el 7 representa los corregimientos



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

De los 40 entrevistados el 18 % llevan en el cargo entre 1 y 2 años. El 44 % entre 3 y 4 años. El 15 % entre 5 y 6 años. Y el 23 % entre 8 y 12 años. El tiempo promedio de permanencia de los presidentes está entre los 4 y 5 años, solo uno de los presidentes lleva cinco meses en el cargo porque la organización está recién creada (ver tabla 1).

En términos generales, el 82 % de los presidentes de JAC llevan más de tres años al frente de la organización y más del 60 % son mayores de 55 años de edad. Lo que muestra una población administrativa experimentada.

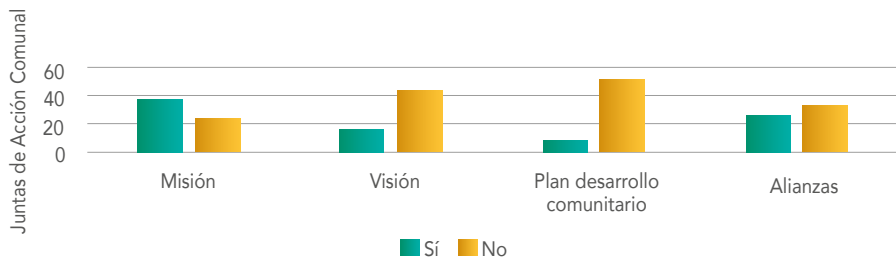
Principios organizativos fundamentales de las JAC

Tras haber conocido el tiempo de permanencia de las JAC dentro del municipio de Itagüí es necesario saber qué tanto saben o conocen los presidentes de la JAC sobre lo administrativo de la organización comunal.

Ante la pregunta a 40 líderes de las JAC, ¿sabe usted cuál es la misión de la JAC que representa? El 62 % respondió que sí y fue capaz de decir cuál era. El 38 % restante

Gráfico 2. Niveles básicos de conocimiento administrativo de las JAC

¿Sabe usted cuáles son la misión, la visión, el plan de desarrollo comunitario y las alianzas de la JAC?



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

dijo no recordarla o su respuesta fue afirmativa, pero no fue capaz de decir cuál era. Ante la pregunta ¿sabe usted cuál es la visión de la JAC que usted representa? El 38 % de los líderes respondió que sí y en efecto la conocía. El 72 % de los líderes comunales afirmó que la organización no tenía visión o manifestó desconocerla (ver gráfico 2).

Ante la pregunta, ¿sabe usted si la JAC posee Plan de Desarrollo Comunitario? El 87 % de los líderes encuestados dijo que no e incluso afirmó desconocer el valor de un Plan de Desarrollo Comunitario. El 13 % dijo sí y supo decir qué conocía de ese Plan. Ante la pregunta, ¿sabe usted si su organización ha realizado alianzas con otras organizaciones del municipio o de la comunidad? El 44 % respondió que sí y el 56 % restante respondió que no (ver gráfico 2).

Las anteriores respuestas permiten afirmar que, después de 13 años de haber sido reglamentadas las JAC por el Decreto Nacional 2350 del 2003, más del 80 % de las comunidades adolecen de un Plan Social de Desarrollo Comunitario y no saben qué es y cómo construirlo. Esto impide a las comunidades mejorar en su proyección de crecimiento porque carecen de metas comunes o de un horizonte operativo para el cubrimiento de las necesidades comunes. Necesidades que son distintas en cada comunidad, afirmación que puede tomar más fuerza ante la ausencia de alianzas que poseen el 56 % de las JAC.

De igual manera, el 72 % de los líderes de las JAC desconocen la visión de la organización que representan. Lo que implica que ni las JAC ni las comunidades itagüise-

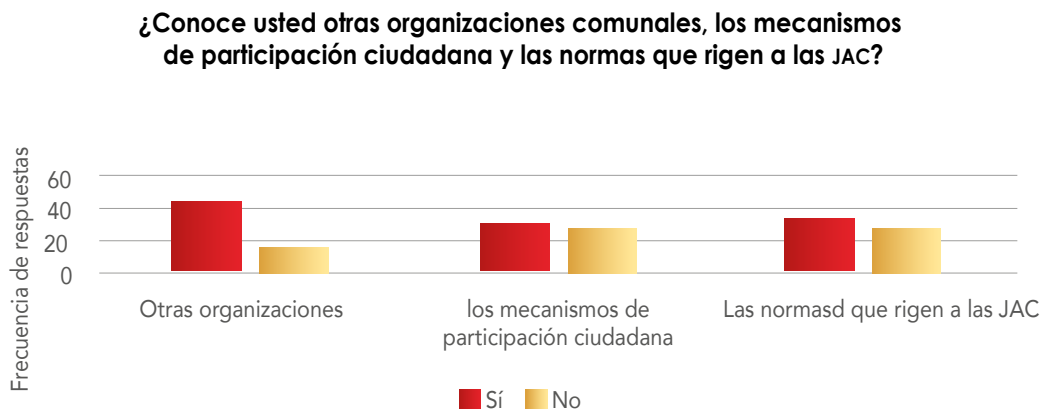
ñas tienen una meta clara y que adolecen de proyección social para un crecimiento comunitario que mejore la calidad de vida y potencialice el desarrollo.

En aras de impulsar el crecimiento y desarrollo de las sub-localidades, urge la construcción de un Plan Social de Desarrollo Comunitario, de igual manera, definir la visión y la misión corporativa con el fin de lograr una administración eficiente y una mejor organización como lo ordena la Ley 743 del 2002. Pero es aún más preocupante suponer que el desconocimiento que tienen los líderes de las JAC del municipio de Itagüí sobre la organización que dirigen es igual en todas las JAC del resto del país.

¿Cómo van a lograr las JAC y los desmovilizados trabajar juntos por el bien de las comunidades si adolecen de un Plan de Desarrollo Comunitario y no tienen un pleno conocimiento del territorio que lideran? Según como lo ordena la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el acuerdo sobre las víctimas del conflicto armado en Colombia (2015) ¿cómo fortalecer la integración ciudadana en la elaboración de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial para la paz (PDET)? Lo cual es requisito de sanción al desmovilizado dentro de las funciones de reparación y de restauración de las víctimas y territorios afectados por la violencia. Etapa del postconflicto que marca la vida civil y en sociedad del desmovilizado con la comunidad, con los líderes sociales y con las comunales a partir del segundo semestre del 2016.

Ante la pregunta a líderes de las JAC ¿conoce usted los mecanismos de participación ciudadana? El 51 % de

Gráfico 3. Conocimientos de las organizaciones sociales y comunales.



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

los líderes encuestados afirmó conocerlas y las citó correctamente en conformidad con la Ley 134 de 1994. El 49 % restante dijo no conocerlas o no supo citarlas correctamente. Y ante la pregunta: ¿conoce usted las normas que rigen o regulan a las organizaciones comunitarias? El 54 % las conocía y las citó correctamente y el 46 % restante no las conocía o no las citó correctamente (ver gráfico 3).

Ante las preguntas a líderes de la JAC ¿conoce usted otras organizaciones sociales y comunales en su barrio? El 72 % dijo que sí y el 28 % restante respondió no. Es decir, las organizaciones no interactúan entre ellas, no se ven como amigas necesarias para el bien de toda la comunidad itagüiseña (ver gráfico 3), en otras palabras, trabajan como islas.

Si bien la Administración municipal e instituciones de capacitación como el SENA y la ESAP han ofrecido diferentes programas de instrucción a las organizaciones sociales y comunales, no se ha logrado mejorar los niveles de retención de la información. Las razones pueden obedecer, primero, a que se capacita siempre a los mismos líderes; segundo, a que los programas son de poco interés para el líder comunal; tercero, a que los mismos tienen bajos niveles de calidad; o cuarto, a que son dictados en horarios no apropiados para la comunidad joven que estudia y trabaja.

Nivel de escolaridad de los líderes de la JAC

Si nos preguntamos cuál es el nivel de escolaridad que poseen los directivos de la JAC del municipio de Itagüí, Antioquia, se encuentra que —según la tabla 2— el 5 % de los presidentes, vicepresidentes, tesoreros o revisores fiscales de las JAC poseen estudios de primaria, el 23 % son bachilleres, el 15 % son técnicos o tecnólogos y el 14 % son profesionales.

El 43 % de los presidentes de la JAC manifestaron desconocer el nivel de escolaridad de los integrantes del equipo administrativo, pero si conocían su oficio. La gran mayoría de ellos, en su respectivo orden, son: comerciantes, amas de casa, empleados de oficios varios y jubilados (ver tabla 2).

El 29 % de los directivos de la JAC poseen estudios superiores y el 71 % adolece de ellos, lo que demanda el rigor de una formación técnica o tecnológica de los líderes comunales en temas cruciales para el eficiente y efectivo manejo de recursos públicos.

Llama la atención que más del 60 % de los Líderes comunales encuestados y entrevistados son personas mayores de 55 años, lo que obliga a contratar capacitadores especializados en andragogía.

Aportes de las JAC al desarrollo de las sub-localidades

A partir del panorama de desconocimiento administrativo y legal que poseen los líderes de las organizaciones comunales la pregunta que surge es: ¿la JAC contribuye al desarrollo local?

El 72 % de los empadronados responden que sí, mientras que el 28 % restante se muestra insatisfecho y afirman no verle proyección a la organización (ver gráfico 4).

Ante la pregunta ¿posee la JAC proyectos productivos y de empresa? El 65,6 % responde que no. Es decir, a pesar de los años de existencia de las JAC dentro del territorio, ellas no han podido emprender proyectos comunitarios de autofinanciamiento como lo recomienda la Ley 743 del 2002 (ver gráfico 4).

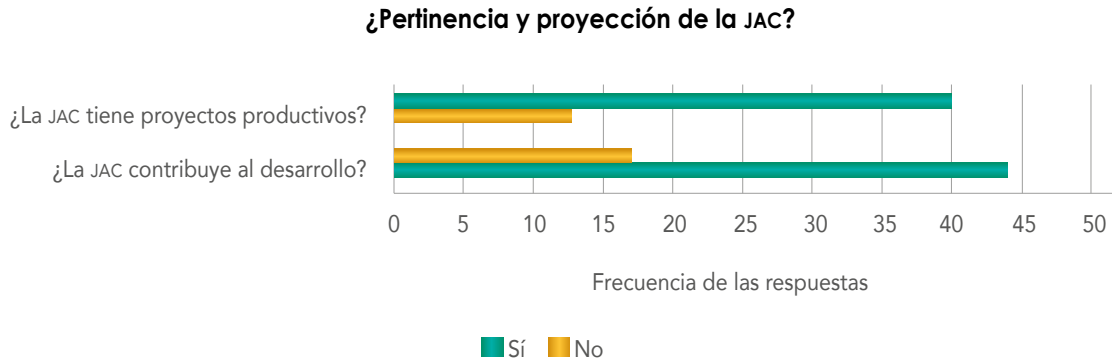
La ausencia de proyectos productivos y de empresa para el autofinanciamiento de las obras que demanda la comunidad hace que las JAC carezcan de recursos propios

Tabla 2. Niveles de escolaridad de los líderes de la JAC de Itagüí

Nivel de escolaridad del presidente, vicepresidente, tesorero o fiscal											
	Primaria		Bachiller		Técnico o tecnólogo		Profesional		No se conoce		Total
Presidente	8		15		6		13		19		61
Vicepresidente			18		10		4		29		61
Tesorero o fiscal	1		9		12		9		30		61
Total	9	5 %	42	23 %	28	15 %	26	14 %	78	43 %	100 %

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

Gráfico 4. Contribución de las JAC de Itagüí al desarrollo local



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

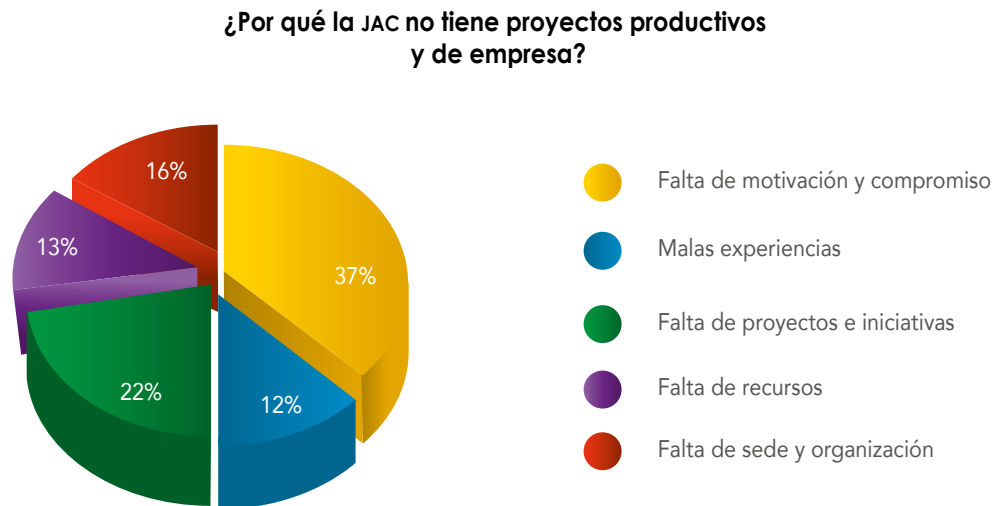
y sean altamente dependientes de los recursos públicos municipales. En otras palabras, las clienteliza y las politiza en el sentido negativo del término (ver gráfico 4).

Las JAC del municipio de Itagüí, a pesar de tener en promedio entre 20 y 30 años de constituidas, no son organizaciones capaces de jalonar el empleo y el emprendimiento comunitario; son instituciones que dependen en un 100 % del apoyo municipal y político electoral. Son instituciones que no trabajan unidas a pesar de que varias de ellas existen en la misma localidad, como lo muestra el gráfico 3. La falta de integración facilita la rivalidad

zonal y la ausencia de proyectos de infraestructura que mejoren la existencia del bienestar común.

Ante la pregunta ¿por qué las JAC no tienen proyectos productivos y de empresa como lo demanda la Ley 743 de 2002? El 37 % de los líderes encuestados de las JAC respondieron que esto sucede por falta de motivación y de compromiso (ver gráfico 5). Lo que va en línea con las respuestas dadas por el 12 % de los líderes que afirman que sucede por malas experiencias. En otras palabras, el 49 % de los líderes encuestados han perdido el empuje, las ganas, la motivación para jalonar proyectos productivos comunitarios.

Gráfico 5. Por qué las JAC de Itagüí carecen de emprendimiento comunal



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

El 22 % de los líderes empadronados y entrevistados respondieron que es por falta de proyectos e iniciativas de la comunidad, lo que parece apenas lógico ante la marcada ausencia de gestión organizativa en cuanto a visión y planes de desarrollo comunitario (ver gráfico 2).

El 16 % responde que es por falta de una sede y por falta de organización administrativa, hecho que se traduce en falta de pertenencia social. Solo el 13 % afirma que es por carencia de recursos. En otras palabras, para que las JAC tengan un mayor dinamismo es necesario, primero, que ellas mismas construyan proyectos que den solución a necesidades concretas basadas en el conocimiento del territorio; y segundo, celebrar alianzas con instituciones del sector público y privado que les apoyen en el logro de los objetivos de los proyectos.

¿Por qué la política no ha contribuido al desarrollo local?

Ante la pregunta, ¿ha contribuido la política al crecimiento y desarrollo de las JAC? el 43 % responde que sí, el 47 % responde no y el 10 % restante no responde (ver gráfico 6). Las razones que los entrevistados dan son:

Para el 4 % es el respeto a la libertad democrática. Ellos consideran que las JAC no deben comprometer a sus miembros ni a la comunidad que representan con un candidato o con un partido político. El papel de las JAC

es promover la participación ciudadana con absoluta libertad democrática (ver gráfico 7).

El 12 % de los líderes afirmó que la política no ha contribuido al desarrollo de las JAC porque a los políticos les falta voluntad e interés de servicio a las comunidades. Pero afirman necesitar de ellos para obtener recursos.

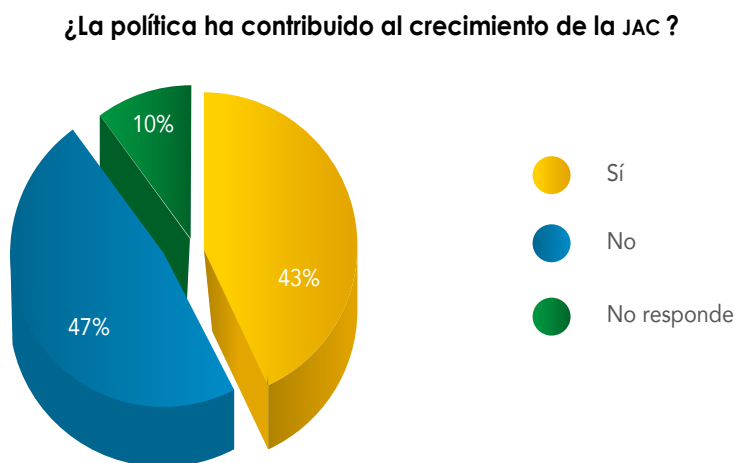
El 38 % de los líderes consideran que los políticos son clientelistas y utilitaristas, ya que la finalidad de ellos es ganar elecciones no el conocimiento de las necesidades que viven las comunidades.

También afirman que las JAC son para los políticos el instrumento y no el fin. Afirmación que puede ser válida cuando el 48 % de los entrevistados responde: “porque los políticos no conocen el territorio”. Es decir, hacen promesas o hacen actividades que poco sirven al desarrollo de los barrios, veredas o corregimientos (ver gráfico 7).

En otras palabras, el 86 % del 47 % de los líderes afirman que “la política no ha contribuido al desarrollo de las JAC” porque a los políticos les ha hecho falta conocer el territorio, les ha faltado verdadera voluntad social para el empuje del desarrollo local. Los políticos solo se acercan a las organizaciones comunitarias en vísperas electorales.

La falta de un Plan Comunal de Desarrollo y la ausencia de proyectos comunales productivos limitan la libertad económica de crecimiento de las organizaciones comunales porque las hace más dependientes de los ciclos po-

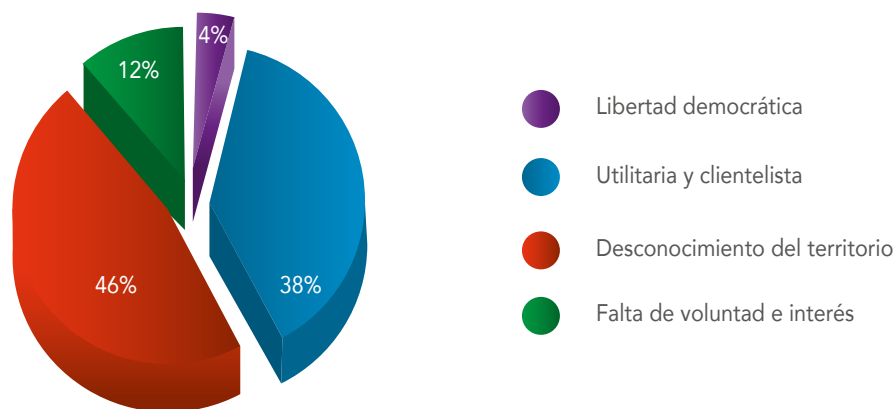
Gráfico 6. Contribución de la actividad política al crecimiento de las JAC



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

Gráfico 7. Razones que explican por qué la política no ha contribuido al crecimiento de las JAC.

¿Por qué la política no contribuye al crecimiento de la JAC?



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

líticos y de la voluntad para la disponibilidad de recursos públicos.

Los líderes comunitarios afirman que “los recursos que se destinan son de bajas cuantías y sirven más al fortalecimiento de la imagen política, pero muy poco o nada al desarrollo de las veredas, barrios y corregimientos”, como también lo exponen estudios sobre las JAC en México realizados por Díaz-Cayeros, Magaloni y Ruiz-Euler (2014).

La pregunta es, si más del 80 % de los municipios colombianos son de nivel 5 y 6 con escasos recursos, ¿cómo van a lograr las regiones los recursos y el uso eficiente de ellos en la construcción del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial para la Paz?, ¿cómo evitar un desangre mayor de los recursos públicos locales?

Los desmovilizados —a partir del segundo semestre del 2016, con la firma de los acuerdos de paz— pasan a ser grupos políticos. Van a tener la oportunidad de trabajar con la comunidad y con los líderes sociales y de organizaciones comunales en la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Lo anterior al acordar con la comunidad proyectos para el desarrollo futuro que sirvan a la reconstrucción del tejido social, coadyuvar en la ejecución de obras de infraestructura, participar en proyectos de formación política para la paz, entre otros trabajos que contemple la JEP para la reparación, restauración y no repetición (Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, 2015).

¿Cómo garantizar el uso eficiente de los escasos recursos municipales?, ¿cómo garantizar la unión social para que excombatientes del conflicto armado y comunidad en general sean verdaderos representantes políticos y constructores de un Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial para la paz?

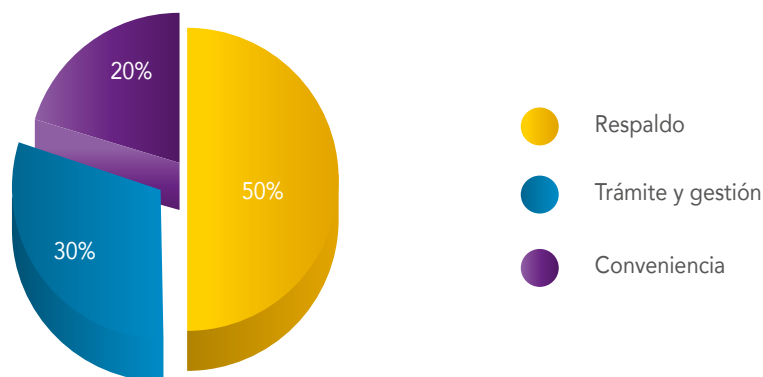
¿Por qué la política ha contribuido al desarrollo local?

Cuando se pregunta de qué manera ha contribuido la política al desarrollo de las localidades al 43 % de los líderes comunales que afirman que sí ha contribuido, el 50 % de ellos responden que es por el respaldo (ver gráfico 8).

Es decir, las JAC han conseguido el apoyo político para gestionar obras y proyectos sociales dentro de su comunidad si apoyaron al candidato ganador y pusieron un gran número de votos. Acierto que es probabilísticamente mayor en comunidades grandes, pero que es menor en comunidades pequeñas.

Si el político necesita ganar, entonces él compra una coalición de votantes significativa. Es decir, las comunidades mejor organizadas o más unidas en el apoyo electoral a un candidato comprometen más fácilmente al político en la ejecución de obras o proyectos comunitarios (Muñoz Cardona, 2014).

El 30 % de los líderes, han encontrado apoyo político en el trámite de documentación y aprobación de obras o pro-

Gráfico 8. Razones que explican cómo la política ha contribuido al crecimiento de las JAC.**¿Cómo ha contribuido la política al crecimiento de la JAC ?**

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

yectos de interés comunal (ver gráfico 8). El 20 % de los líderes afirma que es por conveniencia personal y de la comunidad porque siempre se logran conseguir algunas ayudas y algunos empleos.

Ante la marcada ausencia de Planes de Desarrollo Comunitario, la política se convierte en el medio para alcanzar un relativo desarrollo de barrios, veredas y corregimientos. No es el estudio de las necesidades de la población lo que marca el desarrollo sino el número de votos. Esta última afirmación parece validarse con el estudio de las fortalezas de las JAC, en donde el 3,75 % de los líderes afirman que su principal ventaja administrativa es el conocimiento del territorio (ver gráfico 9).

¿Qué proyectos de infraestructura han adelantado las JAC en los últimos diez años?

De las 63 JAC encuestadas el 76,2 % reportaron 116 obras públicas en promedio en los últimos 10 años de existencia. El 35,34 % de esas obras obedecen a ampliación de vías, aceras, andenes, alumbrado público y canalización de quebradas. El 33,6 % al mejoramiento de escenarios deportivos, parques infantiles y gimnasios. El 8,6 % a mejoramientos de acueducto y alcantarillado y el 13 % de las organizaciones en compras y mejoras de sedes comunales. Del 23,8 % de las JAC que no realizaron obras públicas el 11 % se justifica por no contar con el suficiente apoyo comunal ni con la capacidad de hacer proyectos de interés comunal ni de hacer alianzas.

¿Qué proyectos sociales han realizado las JAC en los últimos cuatro años?

De los 78 proyectos sociales reportados por los líderes comunales, solo 12 Juntas de Acción Comunal no reportan ni un solo proyecto. De las 51 JAC que reportaron proyectos durante los últimos 4 años el 42,3 % de ellas han impulsado actividades encaminadas a la recreación, a programas musicales, actividades deportivas y la cultura (ver gráfico 9). El 29,5 % en actividades de capacitación. Y el 16,7 % en actividades ambientales, como la formación de viveros, manejos de residuos domésticos y conservación de fuentes hídricas (ver gráfico 9). Solo el 19 % de las JAC afirman no haber realizado ningún proyecto social. La razón principal es la falta de apoyo y compromiso comunal.

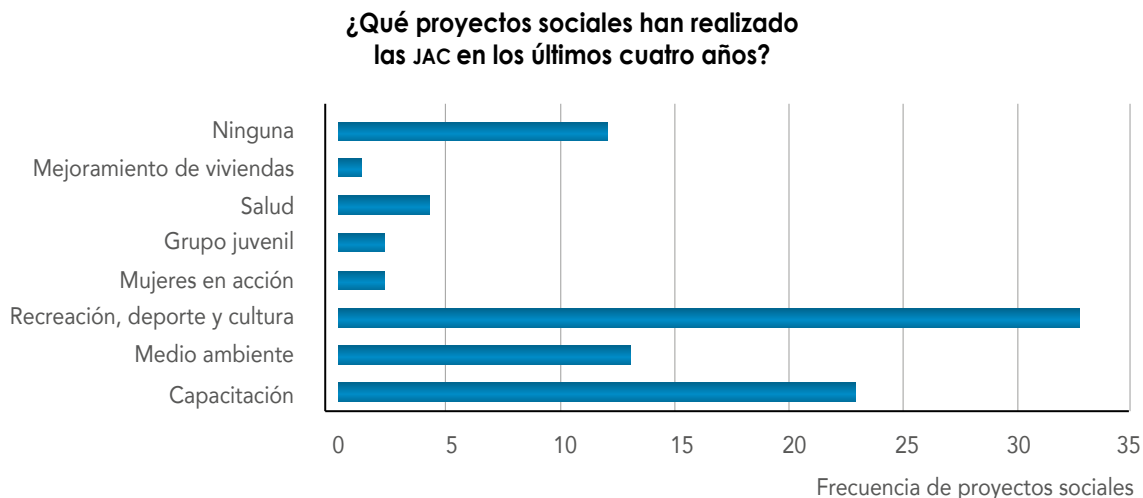
Fortalezas y debilidades de la JAC

Para mayor confianza estadística en el estudio de las fortalezas de la JAC se encuestó a los 63 líderes de las Juntas de Acción Comunal y se entrevistó a 18 miembros de las distintas comunidades capacitadas por la ESAP y la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Comunitaria del municipio de Itagüí.

Fortalezas de las JAC

Según el conjunto de los líderes sociales entrevistados, la fortaleza más frecuente de las organizaciones comunales

Gráfico 9. Proyectos sociales de las JAC de Itagüí en los últimos cuatro años.



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

es el trabajo en equipo (21,25 %), lo que logran mantener y conservar con la permanencia administrativa de la JAC.

La segunda respuesta más frecuente es el trabajo de unos pocos líderes comunales comprometidos (15 %). La tercera respuesta más frecuente es la de tener sede propia (11,25 %). La cuarta respuesta más frecuente es el sentido de pertenencia que poseen los líderes al jalonar el cumplimiento de metas que ellos mismos se han propuesto (10 %) (Ver gráfico 10).

En otras palabras, las fortalezas de la JAC están determinadas en un 57,5 % por la empatía y el compromiso de unos pocos líderes que trabajan unidos en el cumplimiento de metas trazadas por ellos mismos en función del bienestar de la comunidad.

En menor medida de frecuencia, el 6,2 % de las fortalezas que poseen algunas JAC del municipio de Itagüí radica en el apoyo de la comunidad. De igual manera, el 6,2 % de las fortalezas de la JAC son las alianzas. La fortaleza de menor frecuencia que poseen las JAC es el poder de convocatoria (5 %) (ver gráfico 10). Resultados del estudio de las fortalezas de las JAC que son coherentes con los resultados obtenidos a lo largo de toda la investigación.

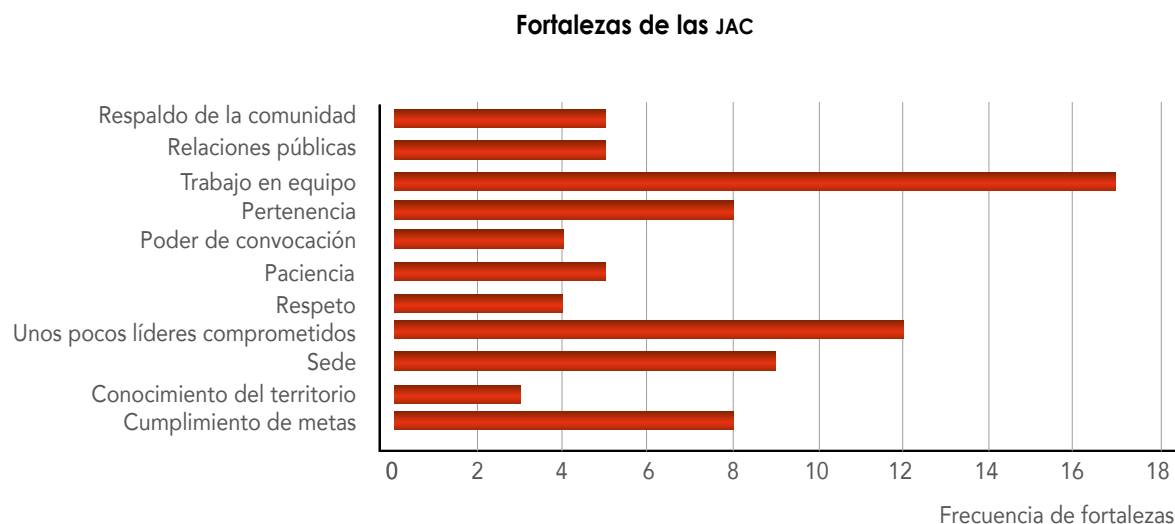
Pero lo que más llama la atención en la investigación sobre las fortalezas de las JAC es el bajo porcentaje de conocimiento del territorio (3,75 %). Solo 3 de las 63 Juntas

de Acción Comunal encuestadas y los 18 líderes sociales entrevistados resaltaron como una de las fortalezas el conocimiento del territorio. Esto ha facilitado a Juntas de Acción Comunal como El Ajizal, Los Zuleta y El Porvenir la realización de obras de características comunes como alumbrado público, pavimentación, ampliación de vías y andenes, alcantarillado, mejoramiento de vivienda y programas sociales contra la drogadicción y recuperación del habitante de la calle (ver gráfico 11).

¿Qué razones consolidan o afianzan las fortalezas de la JAC? Esta pregunta fue respondida por el 76,2 % de los líderes administrativos, el 23,8 % restante no lo hizo. De las 48 respuestas, 16 de los líderes administrativos afirmaron que la principal razón administrativa que explica las fortalezas de la JAC está en el compromiso y cumplimiento de las metas (33,33 %). Labor que es llevada a cabo por unos cuantos líderes, lo que mantiene viva la organización (ver gráfico 11).

La segunda respuesta más frecuente sobre las razones de las fortalezas de la JAC hace referencia a las ganas y los deseos de unos pocos líderes y vecinos comprometidos con sacar adelante las metas comunales (18,75 %). Y un 14,6 % afirman que es la unión y el trabajo en equipo que realizan directivos de la organización (ver gráfico 11).

Es decir, para el 66,7 % de los líderes que respondieron la pregunta, una de las razones más recurrentes para expli-

Gráfico 10. Fortalezas de las JAC de Itagüí.

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

car la fortaleza de la organización está en el compromiso de unos líderes que, motivados por las ganas y los deseos, logran sacar adelante las metas comunales que se proponen. Metas que por lo general no surgen de un Plan de Desarrollo Comunal sino de la visión particular de unos líderes. Incluso, no nacen del conocimiento del territorio sino más bien de la unión y del esfuerzo conjunto de un grupo de administradores que creen estar haciendo lo correcto.

Debilidades de las JAC

La respuesta de mayor frecuencia sobre las debilidades que viven las JAC es la falta de compromiso de la comunidad (23,6 %). La segunda respuesta es la falta de información (17,27 %), en otras palabras, la falta de conocimiento de la ley o de saber elaborar proyectos o de cómo conseguir los recursos. La tercera respuesta fue la falta de interés de la comunidad (16,4 %) (ver gráfico 12).

El 40 % de las respuestas sobre las debilidades de la JAC se centra en la falta de interés y de compromiso de la comunidad. Apatías sociales que generan despreocupación y, por tanto, falta de información y de comunicación. En otras palabras, la principal debilidad de las JAC no es la falta de recursos (9,1 %), ni la carencia de una sede (6,3 %), ni el egoísmo (4,5 %), es la falta de compromiso y de interés comunitario (40 %). Muchos

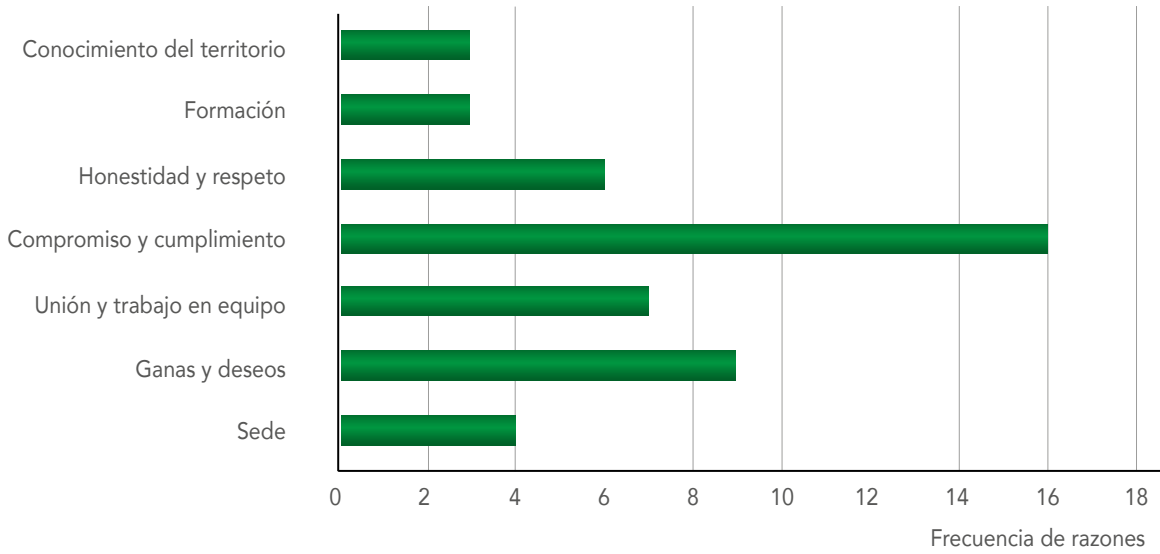
de los recursos se pierden por falta de conocimiento o de información (17,27 %); no por la falta de educación de los líderes (4,5 %), sino la falta de comunicación.

Lo anterior lleva a la pregunta ¿cómo mejorar los canales de información para fortalecer el compromiso ciudadano? Una primera respuesta podría ser a través del uso de la tecnología de la información. Los canales de información comunitaria pueden ser fácilmente mejorados con el uso de las agendas electrónicas y las carteleras virtuales.

¿Cómo construir un mejor tejido social para el compromiso? Respuesta que amerita mayor reflexión, como lo plantea el estudio sobre las organizaciones comunitarias en Caracas de (Cunill, Serra y García, 2008). Entre las causas que explican las debilidades que poseen las JAC del municipio de Itagüí la respuesta más recurrente dada por los entrevistados fue la falta de interés comunitario (13 %), la falta de compromiso de los líderes y de la comunidad (10,6 %) y falta de credibilidad comunitaria (10,6 %) (ver gráfico 12).

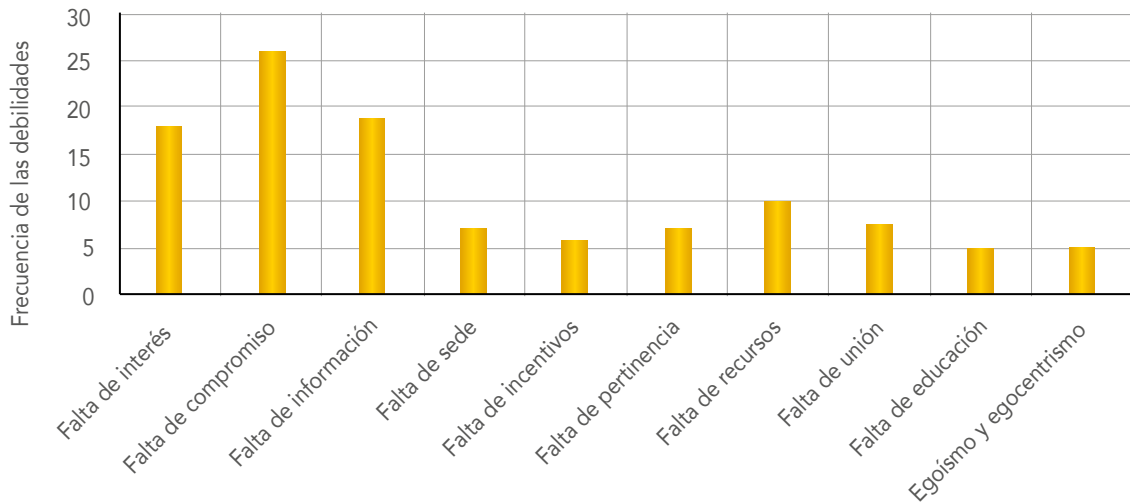
De igual manera, los horarios de reunión que fija la administración de la JAC (9,4 %) y la falta de educación sobre relaciones personales (9,4 %) son causa explicativa de las debilidades de la JAC, (ver gráfico 13). Es decir, el 34,2 % de las debilidades de la JAC están justificadas por la falta de credibilidad de la comunidad hacia los

Gráfico 11. Razones de las fortalezas de las JAC de Itagüí.



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

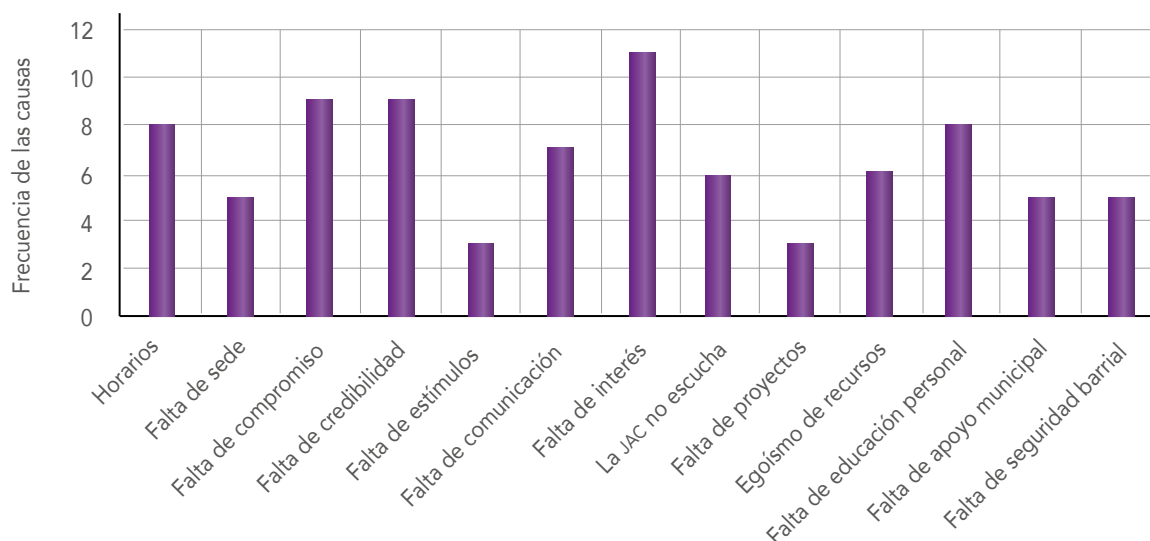
Gráfico 12. Debilidades de las JAC de Itagüí



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

líderes. Lo anterior se traduce en falta de interés y compromiso. Así mismo, varios de los líderes y miembros de la comunidad tienen desacuerdos por falta de respeto mutuo (9,4 %). Hechos que fortalecen el desinterés comunitario. Incluso, el 7 % de la población entrevistada afirma: “La JAC no escucha” (ver gráfico 13).

La “falta de seguridad en el barrio” (6 %) no es menos importante, la cual se ha visto afectada con los procesos de desmovilización de paramilitares recluidos en la cárcel de máxima seguridad desde el año 2004, lo que ha significado un aumento poblacional de familias de los reclusos. Desde el 2013 el Gobierno municipal

Gráfico 13. Causas de las debilidades de las JAC de Itagüí

Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

de Itagüí ha logrado contener la violencia, sin embargo, persiste a menor escala. Razón por la cual, algunos miembros de la comunidad no participan por miedo a pensar u opinar diferente a integrantes de grupos violentos.

Otro grupo de entrevistados ven entre las causas de las debilidades de la JAC la falta de recursos (9 %), la falta de estímulos a los directivos de la organización (5 %) y la falta de apoyo municipal (8 %). En resumen, de todo el conjunto de las debilidades que poseen las JAC la más importante es la falta de compromiso, credibilidad e interés de la comunidad.

Propuestas de las organizaciones comunitarias

El progreso de la sublocalidades

El 46 % de los líderes comunales encuestados proponen para el progreso de las comunidades diseñar programas de educación ciudadana y solución de conflictos. Lo que va en línea con la solución a una de las principales causas en las debilidades que tienen las JAC del municipio de Itagüí.

La segunda propuesta de los líderes de la JAC para el mejoramiento de la convivencia ciudadana son los programas de capacitación sobre proyectos y en em-

prendimiento (28 %). Enseñar a la comunidad a ser emprendedora reduciría el desempleo y fomentaría la pertenencia de la comunidad con el territorio y sus instituciones (ver gráfico 14), como lo plantea Ricardo Dávila Ladrón de Guevara (Dávila, 2004, pp. 127-128).

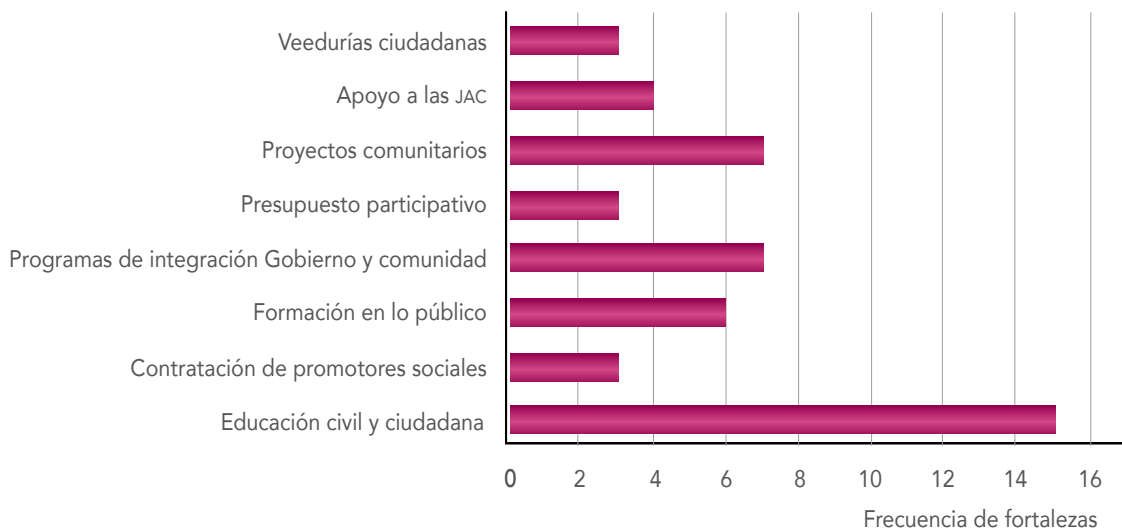
El municipio de Itagüí debe impulsar programas de emprendimiento y de educación ciudadana para el fortalecimiento económico de los barrios, las veredas y los corregimientos y para el desarrollo social en cuanto a generación de empleo (8 %) y atención a la población joven (8 %) (ver gráfico 14).

La participación ciudadana

Ante la pregunta ¿qué propuestas tiene la JAC para el progreso de la comunidad en participación ciudadana? El 23,8 % de los líderes no respondieron y el 76,2 % sí lo hizo. De las 48 propuestas dadas por las JAC la más frecuente fue “educación civil y ciudadana”, porque coadyuva al mejoramiento de la convivencia pacífica y hace menos necesario el aumento del número de policías para el cuidado del barrio (ver gráfico 14).

La segunda propuesta más frecuente es la integración entre el Gobierno municipal y la comunidad (14,58 %), relación que puede ser fortalecida con la propuesta de formación en lo público (12,5 %) en tanto muestra la

Gráfico 14. Propuestas de la JAC de Itagüí para la participación ciudadana



Fuente: Gobierno, Territorio y Cultura y el Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER) de la ESAP.

importancia de la conservación y la defensa del bien común.

Los proyectos comunitarios son otra de las propuestas de los líderes de la JAC para la participación ciudadana (14.5 %). Proyectos que deben ser impulsados por la Administración municipal y las JAC, obviamente, después de hacer un estudio del territorio y sus necesidades más apremiantes. Estas propuestas buscan fortalecer los sentidos de pertenencia de la comunidad con las instituciones de gobierno local y con las Juntas de Acción Comunal.

El progreso de la comunidad

Con la pregunta ¿qué propuestas tiene la JAC para el progreso de la comunidad? Se entrevistó a los 63 líderes de las Juntas de Acción Comunal y 18 miembros de las distintas comunidades capacitadas por la ESAP y la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Comunitaria del municipio de Itagüí.

La necesidad más recurrente fue la ampliación y pavimentación de vías (29,62 %). Itagüí cada vez crece más como ciudad industrial, crece en población y en número de empresas, lo que demanda adecuar la ciudad a estas nuevas necesidades de aglomeración por crecimiento. Itagüí urge de andenes, de paraderos de buses con guarda soles, más señalización y semaforización para la movilidad (11,11 %) (ver gráfico 14).

Otra de las propuestas de los conciudadanos en obras públicas para el desarrollo de las sub-localidades son las inversiones en placas deportivas y parques infantiles (23,45 %). El crecimiento poblacional de la ciudad de Itagüí, reflejado en el aumento de los nuevos proyectos de construcción de vivienda de propiedad horizontal, lo reclama. De igual manera, el municipio de Itagüí demanda la inversión en vivienda de interés prioritario y proyectos de mejoramiento de vivienda para los estratos socioeconómicos más pobres (7,4 %) (ver gráfico 14).

Finalmente, y de acuerdo con las respuestas dadas por los líderes de la JAC, el 20 % ve a la comunidad más emprendedora y con proyectos, en otras palabras, con crecimiento económico y mayor desarrollo social. Como lo plantea el profesor Ricardo Dávila Ladrón de Guevara: “las cooperativas locales poseen la capacidad de organizar y de acercar a los diferentes actores que se encuentran en la localidad municipal, sobre todo a la población joven ávida de desarrollar riquezas y potencialidades del municipio” (Dávila, 2004, p. 127) porque es su hábitat, es el lugar que ellos conocen y en el que siempre han vivido (Dávila, 2004, p. 128; Kwon, Heflin y Ruef, 2013).

Conclusiones

La unión comunitaria es prioritaria para que las JAC logren independencia política. Unión que solo puede ser alcanzada si, como en cualquier asociación social, los

individuos se sienten plenamente representados. Y ellos se sienten plenamente representados si los líderes y la comunidad trabajan por el interés común —como lo valida el texto clásico de la administración pública “Ciudadanía y desarrollo social” (Marshall, 1973)—, es decir, ante la existencia de un Estado social de derecho por la elaboración del Plan Social de Desarrollo Comunitario.

Por lo anterior, es deber del Gobierno municipal y de las instituciones de educación superior coadyuvar a los directivos comunales y a las comunidades de las distintas sub-localidades a elaborar el Plan Social de Desarrollo Comunitario. En otras palabras, ayudarles a construir el norte que los integra (Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, 2015, pp. 52-54).

Se plantearon las siguientes preguntas de investigación: ¿Las organizaciones comunales se han politizado pero no se han clientelizado? (como afirma Komadina Rimassa) o ¿se han clientelizado pero no se han politizado? (como afirma Cunill Grau).

Ante estas cuestiones es posible afirmar, para el caso del municipio de Itagüí en Antioquia, Colombia, que la razón la tiene Nuria Cunill Grau, ya que, si bien las organizaciones comunales tienen en promedio entre 20 y 30 años, adolecen de visión, Plan de Desarrollo Comunal, poco apoyo de la comunidad, baja capacidad de convocación, poca participación de los jóvenes, nula independencia económica, pocos proyectos productivos, desconocimiento del territorio, bajos niveles de logro en obras públicas, pero altos niveles de logro en proyectos sociales como paseos para la tercera edad, almuerzos comunitarios, conciertos y actividades recreativas.

Estas organizaciones son poco formadoras de cultura política, ya que la mayoría de sus líderes tienden a permanecer en el cargo sin antes construir un Plan de Desarrollo Comunitario. Es decir, las elecciones de presidente y vicepresidente de las JAC obedecen más a mecanismos propios del clientelismo político o de la politiquería que al arte de hacer política.

Las JAC no son instituciones clientelistas, son organizaciones comunales para el fomento de la calidad de vida y de las capacidades para la eficiencia y la eficacia de la distribución de los recursos sociales y productivos de la región, como afirma Sen (1993). Las JAC son organizaciones regidas por el espíritu de la solidaridad como algo natural e inherente a la capacidad de las comunidades (Scully y Diebel, 2015; Muñoz Cardona, 2015).

Para que las JAC sean hacedoras de cultura democrática es necesario rediseñar el deber ser comunal de

las JAC y educar en el deber ser de la comunidad con las JAC, lo que obliga a realizar una segunda etapa de la investigación sobre la importancia de los valores públicos. Una investigación que dé respuesta a preguntas tales como: ¿cómo mejorar la pertinencia de la sociedad colombiana en la distribución de los recursos a través del fomento de los valores públicos? ¿cómo armonizar Planes de Desarrollo Territorial con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial para la paz en el postconflicto? ¿cómo lograr una mejor distribución de recursos públicos? ¿cómo mejorar la conciencia de participación ciudadana en el postconflicto?

Referencias bibliográficas

- Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. (15 de diciembre de 2015). “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos. Borrador Conjunto. Recuperado de: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/acuerdos/Documents/acuerdo-punto-victimas.pdf>
- Buchanan, J. (1986). “The constitution of economy policy” IV. Politics as Exchange & V. The Constitution of Economic Policy, Nobel Prize lecture. Republished in 1987, *American Economic Review*, 77, (3), 243-250
- Contraloría General de la República. (2006). *Control social en Colombia, características y tendencias*. Bogotá: Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina. Informe Comparativo de doce países*. Caracas: Banco Mundial, CLAD.
- Cunill Grau, N., Serra Martín y García López, R. (2008). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Caracas: CLAD, BID.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2003). *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias Latinoamericanas*. Caracas: CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2000). *La responsabilidad en la nueva gestión pública latinoamericana, sociabilización por el control social. Responsabilización por el Control Social*. Buenos Aires: Consejo Científico CLAD; BID; EUDEBA.

- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B. y Ruiz-Euler, A. (2014). Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico. *World Development*, 53, 80-93.
- Dávila Ladrón de Guevara, R. (2004). *Innovación y éxito en la gerencia cooperativa. Casos exitosos*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Decreto Nacional 2350. (20 de agosto del 2003). Ministerio del Interior y de Justicia. Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5301>
- Documento CONPES 3661. (10 de mayo de 2010). Bogotá: Consejo Nacional de política económica y Social. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal.
- Gildemyn, M. (2014). Understanding the Influence of Independent Civil Society Monitoring and Evaluation at the District Level. *American Journal of Evaluation*, 35 (4), 507-524
- Komadina Rimassa, J. (2010). El debate sobre el control social. Bolivia: CEADESC.
- Kwon, S-W., Heflin, C., y Ruef, M. (2013). Community Social Capital and Entrepreneurship. *American Sociological Review*, 78, (6), 980-1008
- Ley 743. (7 de junio de 2002). Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 44 826. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos comunales. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0743_2002.html
- Ley 1757. (6 de julio de 2015). Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Marshall, T. H. (1973). *Class, Citizenship and Social Development*. Westport, Connecticut: Greenwood Press
- Muñoz Cardona, Á. E. (2010). *Introducción a la Economía: una visión social y del emprendimiento*. Colombia: U de @, Facultad de Ingeniería, Universidad de Antioquia.
- Muñoz Cardona, Á. E. (2014). The Social Game between the Vote and the Democracy. *Open Journal in Political Science*, 4, 89-100. Doi: <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2014.43010>.
- Muñoz Cardona, Á. E. (2014b). The New public Management in Sabaneta, Antioquia. *Open Journal in Political Science, Scientific Research*, 4 (3), 180-194. Recuperado de: <http://www.scirp.org/journal/PaperInformation.aspx?PaperID=48453>
- Muñoz Cardona, A. E. (2015). *Ética de la responsabilidad ciudadana: Un camino para la paz*. (Trabajo de investigación postdoctoral, Vrije Universiteit Amsterdam). Medellín: Icolven.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Plan de Desarrollo de Itagüí 2012-2015. (8 de mayo de 2012). Acuerdo Municipal 10. Municipio de Itagüí: "Juntos haremos el cambio". Recuperado de: <https://www.itagui.gov.co/uploads/entidad/control/e0a62-plan-de-desarrollo-2012---2015---unidos-hacemos-el-cambio---.pdf>
- Pollit, C. y Geert, B. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, NY: Oxford University Press.
- Reynaers, A-M (2014). *Public-Private Partnerships and their Impact on Public Values*. Netherlands, Holland: DrukkerijGrafic Image.
- Reynaers, A-M y De Graaf, G. (2014). *Public Values in Public Private Partnerships*. International Journals of Public administration, 37, (2), 120-128.
- Rodekamp, M. (2014). *Their Members Voice: Civil Society Organizations in the European Union*. Alemania: Editions Springer.
- Scully, P. L. y Diebel, A. (2015). The essential and inherent democratic capacities of communities. *Community Development*, 1-15.
- Sen, A. (1993). Capability and Well Being. En, M. Nussbaum y A. Sen (eds.). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig Bestuur. Inaugural Lecture*. Den Haag: Boom / Lemma.

Un aplauso y dos críticas al agro colombiano

Héctor Guillermo Osío Uribe
Ariel Emilio Cortés Martínez

Autores

Héctor Guillermo Osío Uribe

Ingeniero de sistemas de la Universidad EAFIT, magíster en administración pública de la ESAP, magíster en Doctrina Social de la Iglesia, de la Pontificia Universidad de Salamanca. Centro de Estudios Juan Pablo II. Vinculado al ICBF en el área de tecnología.
osio777@gmail.com

Ariel Emilio Cortés Martínez

Administrador público de la ESAP, médico cirujano de la Universidad Nacional, magíster en economía de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en dirección y administración de servicios sanitarios de la Universitat Pompeu Fabra, doctor en epidemiología y salud pública de la Universidad Rey Juan Carlos, doctorando en ciencias de la salud de la Universidad de Sevilla. Actualmente profesor investigador asistente en el área de salud del Departamento de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana.
ariel.cortes@javeriana.edu.co"

Palabras clave

Mínimos vitales, seguridad alimentaria, dignidad humana, producción de alimentos, seguridad humana.

Keywords

Minimum Vital Elements, Food Security, Human Dignity, Food Production, Human Security.

JEL: H, H11, O, O43, Q1, Q18.

Fecha de recepción: 12-11-15

Fecha de aprobación: 21-04-16

Cómo citar este artículo

Osío Uribe, H.G. y Cortés Martínez A. E. (2017). Un aplauso y dos críticas al agro colombiano. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 83-96.

Resumen

¿Son posibles los mínimos vitales en la Colombia bicentennial? Una investigación abierta aborda esta pregunta y motiva la escritura de críticas y otro tipo de textos que propongan una solución inmediata al tema del hambre en Colombia. El quid de la cuestión es: ¿nuestra institucionalidad y nuestros conceptos sirven o no a la seguridad alimentaria? Aspiramos a que Colombia avance hacia una decisión colectiva que garantice que cada una de sus familias y que cada persona sean reconocidas inmediatamente en su dignidad humana, incluso reducida a su mínima expresión material: los mínimos vitales. Sabemos que en el camino de lucha deben evidenciarse algunos conceptos y alguna praxis. Daremos una leve mirada institucional; luego, una conceptual y plantearemos una propuesta: apostar por la construcción colectiva de un imaginario, no tanto para afrontar la visión hegemónica que garantiza los "juegos del hambre", sino para construir en nuestra realidad soberanía alimentaria y seguridad humana.

An Applause for and Criticism of the Colombian Farming Industry

Abstract

Are the minimum vital elements possible in bicentennial Colombia? An open research considers this question and encourages writing articles containing criticism and other texts that propose immediate solutions to the problem of hunger in Colombia. The central question is: Do our institutions and concepts serve or contradict food security? We look forward to Colombia making a collective decision in order to guarantee that every family and person is recognized immediately in their human dignity, even at its minimum material expression: the vital elements.

On the road of struggle, evidence of certain concepts and praxis must be observed. First, we will present a brief institutional outlook followed by a conceptual one. Finally, we will formulate a proposal: to bet on the collective construction of an image, not so much to confront the hegemonic vision that guarantees hunger games but to build, in our reality, food sovereignty and human security.

Mots-clés

Minimum Vital ; Sécurité Alimentaire ; Dignité Humaine ; Production Alimentaire ; Sécurité Humaine.

Palavras chave:

Mínimos vitais, segurança alimentar, dignidade humana, produção de alimentos, segurança humana.

Un applaudissement et deux critiques de l'agro-système colombienne

Résumé

Est-ce que sont possibles du minimum vital en Colombie Bicentenaire? Une recherche ouverte aborde cette question et motive à des textes critiques, qui proposent une solution immédiate à la question de la faim en Colombie. Le nœud de la question: Est-ce-que nos institutions et concepts servent ou contredisent la sécurité alimentaire? En espérant que la Colombie progrès vers une décision collective qui garantit aux familles colombiennes, être reconnu immédiatement, chaque personne dans leur dignité humaine, même il réduit à une expression matérielle minimum, le minimum vital: On sait que le chemin de la lutte, certains concepts et la pratique, doivent être attestés. On donne un léger aspect institutionnel. Puis, conceptuel. On peut demander une proposition: Miser sur la construction collective d'un imaginaire, non pas tant pour faire face à la vision hégémonique qui garantit les jeux de la faim, mais de construire, dans notre réalité: La souveraineté alimentaire et la sécurité humaine.

Um aplauso e duas críticas ao agro colombiano

Resumen:

São possíveis os mínimos vitais na Colômbia bicentenária? Uma pesquisa aberta aborda esta pergunta e motiva para a escrita de críticas e outros textos que proponham uma solução imediata ao tema da fome na Colômbia. O quid da questão é: nossa institucionalidade e nossos conceitos servem ou contradizem a segurança alimentar? Aspiramos a que a Colômbia avance para uma decisão coletiva que garantisse a cada uma das suas famílias, seja reconhecida imediatamente, cada pessoa, na sua dignidade humana, incluso reduzida à sua mínima expressão material, os mínimos vitais: sabemos que no caminho da luta alguns conceitos e práxis devem ser evidenciados. Daremos uma leve olhada institucional. Logo depois, uma conceitual. E faremos uma proposta: apostar pela construção coletiva de um imaginário, não tanto para afrontar a visão hegemônica que garante os jogos da fome senão para construir, na nossa realidade: soberania alimentar y segurança humana.

Aplauso al campesino

Antes de formular un par de críticas al agro aspiramos, como “ciudadanos de la ciudad”, expresar reconocimiento y a dar las gracias públicamente —y quisiéramos con hechos— al “ciudadano del campo” y a quien comparte, día a día, tantas injusticias, indiferencia y violencia que le amenazan: su familia campesina. De entrada, reconocemos el problema de etimología por el cual el término “ciudadano” parece provenir de “ciudad”. Para equilibrar lo anterior, observemos: nuestra cultura proviene de lo que cultivamos, de nuestro campo y su gente, lo que en Colombia incluye comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas. Ahora, más allá de orígenes de las palabras, hay aspectos de fondo por los cuales los “ciuda-

danos de ciudad” nos podemos llegar a pensar superiores a los “ciudadanos del campo”, razones por las que quizás muchos de los hijos de nuestros actuales campesinos ya no aspiran a cultivar los campos ni a sembrar ni a recoger las cosechas. Por tanto, siendo los autores hombres maduros, profesionales e intelectuales, expresamos nuestra ambición de ser campesinos, de merecer serlo, de darnos vida y dar vida a otros con nuestro trabajo en el campo.

Que no parezcan extrañas algunas afirmaciones personales desde una mirada académica; estamos convencidos de que quizás convenga abordar así el desaffo de la concepción convencional de ciudadanía (Molina, 2014) ante la universalidad y la igualdad pretendidas de tal

concepto. Las concepciones pasan por lo que piensan o les hacen pensar a las personas.

De este modo, una mirada a la realidad del campo de nuestro país y a quienes en él han trabajado durante años vislumbra que tal ciudadanía es negada. Y mediante una institucionalidad centenaria, Colombia, nuestro Estado-nación, cuatrienio a cuatrienio ha negado en la praxis la ciudadanía al campesino. Esto pese a nuestro “esencialismo jurídico” y la ambivalencia de quienes anuncian el ejercicio de los derechos de los campesinos y así les reconocen, de dientes para afuera, su ciudadanía, la cual se mantiene “contradicha por los efectos de desigualdad y exclusión que en la praxis histórica predominan” (Molina, 2014, p. 88).

¿Suenan más extrañas nuestras afirmaciones? ¡No lo creemos! En el 2016 liberamos una investigación abierta mediante la cual hemos pretendido realizar un aporte a la construcción de un imaginario de mínimos vitales y seguridad alimentaria y así “desarrollar intuiciones que en el contexto nacional apenas se están abriendo camino” (Molina, 2014).

Ante nuestros campesinos, quienes llevan décadas de “no contar con el derecho a tener derechos” (Dagnino, 2014; Molina, 2014), recordemos lo que Michael Walzer llama el bien público primero: la pertenencia (Socolovsky, 1996, p. 297; Navarrete, 2006, p. 246). Más que frases retóricas y discursos en donde algunos proclaman, en busca de votos, que los campesinos auténticamente pertenecen a nuestra nación. Afirmamos que aspiramos a ser campesinos, a aprender de ellos, a ser uno más; quizás otros tantos también lo hagan.

En el imaginario de mínimos vitales propuesto, si Colombia no se declara orgullosamente campesina, no volverá a haber campo productivo, no habrá territorio aunque haya tierra, tampoco habrá nación y, por supuesto, se mantendrá el hambre y no habrá mínimos vitales para todos. Por lo tanto, proponemos afirmar con hechos que los campesinos sí pertenecen a nuestra nación y sí suman “como miembros legítimos y valiosos para ella” (Molina, 2014).

Cuando un presidente ciudadano afirmó en el 2013 “tal paro nacional agrario no existe”, fue claro para otros ciudadanos que los campesinos invisibles sí existían. Así es que la unidad en la lucha común comienza a contrariar un hecho notorio e histórico, pues “aunque en el papel se dice que por su calidad de nacionales [los campesinos] son ciudadanos, en los hechos [...] se les priva de todo tipo derechos instaurados en la figura de la ciudadanía” (Molina, 2014, p. 92).

De hecho, desde un anticipo de la investigación en curso “La Construcción de ciudadanía en Colombia 1990-2012. El sujeto político en disputa”, propuesta por Jesús María Molina Giraldo, podríamos decir que la negación de los mínimos vitales de tantos sería prueba reina de que “esa igualdad propuesta por el modelo convencional de ciudadanía queda seriamente cuestionada entonces desde esos otros” (Molina, 2014, p. 93). La situación problema a resolver se amplía puesto que Colombia es más rural de lo que parece (INDH, 2011).

De esta manera, urge aprovechar estos momentos finales de bicentenario para construir un imaginario de mínimos vitales y esforzarnos en recordar a los ricos, con T.H Marshall citado por Molina (2014), que no “igualar a los integrantes de una sociedad en unos mínimos de bienes, rentas y derechos” hace menos claro el “horizonte de hacer aceptable y legitimar la estructura de desigualdad existente entre clases” (p. 93). Así mismo, esforzarnos por recordar a los pobres que incluso reconocer este límite con la injusticia es un destino demasiado precario frente a los principios ya acordados como fundantes de nuestra nación en 1991; el primero de ellos, la dignidad humana.

También es pertinente recordar tanto a ricos como a pobres que, en un cruce de caminos, en un solo paso nos orientamos hacia la dirección correcta o no y, así mismo, condicionamos a todos los demás; si tenemos claridad podríamos optar por un desarrollo auténtico. En resumen, ante un ciudadano campesino concebido para “mantener las desigualdades” proponemos un campesino a quien le permitamos cultivar nuestra soberanía alimentaria.

Como una de varias ideas que podrían consensarse está: “promover diferentes formas de producción de agroalimentos regiolocales como resistencia a la homogenización globalizadora de las multinacionales” (Betancourt García, 2015, p. 136). Un imaginario de mínimos vitales podría dar algún aporte aunque no podamos impedir con decisiones locales ese proceso global que sigue entregando “el control que tienen en el interior de la cadena alimentaria las empresas multinacionales, en términos de la disponibilidad, la distribución y el acceso a los alimentos [y que en consecuencia nos] lleva a un proceso centralizador, concentrador y de mayor dependencia de los alimentos” (Betancourt García, 2015, p. 157).

En un país de las características y la vocación agroalimentaria de Colombia un imaginario compartido y construido desde abajo tendría el poder de limitar los impactos nefastos que está teniendo dicho proceso sobre nuestra soberanía alimentaria. Asociamos lo anterior

con la lección escuchada de algún decano que sugería escribir campesino (con k) e invitaba a construir la nueva realidad de un campesino en Colombia y así proponía uno que no respondiera al concepto de “pobrecito” sino uno que —con el desarrollo de una vocación que más que personal sea familiar— dedica su vida a cultivar la tierra para sí y para los demás. No se trata solo de revertir “esta afectación a los productores de agroalimentos en el siglo xx (años cincuenta y sesenta) [...] o de afrontar la desaparición de numerosas explotaciones campesinas por la vía de la violencia y que se mantiene desde la década de los noventa hasta hoy” (Betancourt García, 2015, p. 157).

Claramente, Colombia no puede renunciar al trabajo en 300 000 unidades de producción de alimentos ni permitir el triunfo de los violentos sobre los despojados como si no hubiese Estado. Hay que hacer algo junto con los despojados frente a los datos y los registros oficiales de la acción social de la Presidencia de la República que dan cuenta de que hemos sobrepasado la cifra de “256 480 jefes de hogar que afirman haber dejado abandonados 270 680 bienes inmuebles (predios), cuya área se calcula en 6 556 978 hectáreas” (Betancourt García, 2015, p. 158).

Hemos de disminuir los 2 millones de hectáreas que Colombia entregó a los pastos y malezas, también hay que revertir y superar esos 7 millones de hectáreas de tierra (Betancourt García, 2015, pp. 196-200) que le quitaron al pueblo de Colombia los despojadores y quienes con violencia desplazan —incluso a veces con apoyo de las fuerzas del orden cuando algunos aceptan traicionar su misión de paz y orden para todos—. La defensa de la vida y la propiedad incluye las del pobre y no solo las del rico.

No podemos seguir permitiendo que el Estado sea liderado por corruptos —traidores del bien común— o por líderes débiles —sin fuerza moral— que permiten el desplazamiento cuando su misión es proteger. Hay que recuperar a las personas y a las familias con vocación campesina y hay que idear estrategias que condicionen o que incluso determinen que se reverse dicha tendencia a la concentración de tierra en Colombia, como bien señala Machado (2003, p. 137), al menos para las últimas seis décadas. Pero al reconocer que “la acumulación por desposesión es base del conflicto por la tierra” (Betancourt García, 2015, p. 183), la propuesta no podría ser simplemente volver al pasado ni mucho menos legalizar el delito.

Revertir, restituir y reaccionar ya no sería suficiente. Ni latifundios ni minifundios, salvo que sean productivos y aseguren la soberanía alimentaria de las presentes y futuras generaciones. Planteamos acordar el futuro los planeadores de nuestras ciudades, con nuestros campesinos actuales y con los herederos de pequeñas

y medianas parcelas —viudas y quizás muchos huérfanos—, reconociendo su dignidad y, con ellos, a cualquier otra familia que decida construir seguridad alimentaria y soberanía de los alimentos para nuestra nación. Ser campesino no ha de ser un destino de pobres elegidos por el abandono, sino de cabezas de familia y familias completas que responden a una vocación.

Sin violencia, con fuerza legítima y con acuerdos libres —paramétricos si se quiere—. ¿Será que no nos alcanza la tierra o la inteligencia para producir un modelo así? Quizás el campesino que proponemos tenga algo más para decir respecto al emprendimiento que “se materializa con la creación de empresa que contribuye al crecimiento y desarrollo económico de cualquier país” (Buitrago, 2014, p. 7). Creemos que nuestra institucionalidad, incluido el Ministerio de Agricultura, al que enseguida formularemos una crítica, podría aportar mucho más de lo que ha entregado durante sus primeros cien años de existencia con sus fugaces ministros. Al fin y al cabo: “las políticas públicas tienen un impacto ya sea positivo o negativo sobre el emprendimiento” (Buitrago, 2014, p. 7).

El tema de la transparencia también debe ser mejorado. Un acuerdo sobre mínimos vitales, un consenso para eliminar el hambre y crecer en seguridad humana, puede mejorar nuestro indicador de transparencia nacional (ITN) que hoy marca, con dedo acusador, tal institucionalidad. Si aspiramos a la satisfacción de mínimos vitales para todos, debe cambiar la débil transparencia del agro, sus tímidas sanciones a los corruptos y una manipulada institucionalidad¹.

Hasta mayo de 2016, para el período 2013-2014 en el último ITN disponible, se observa que entre ochenta y cinco instituciones muestreadas son catorce las que clasificaron como de riesgo alto o muy alto, entre ellas: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Aun si fuera un simple problema de percepción y no de hechos reales de corrupción, nos indican la necesidad de trabajar más transparente y eficientemente.

También aparece la necesidad de reflexionar sobre la eficiencia y la equidad, variables en las que investigadores como Roberto Herrera Daza tienen el valor de reconocer como “tradicionalmente, la justicia social no

1 “La escala de evaluación va de cero (mínima transparencia) a cien (máxima transparencia), y el indicador nacional se obtiene con el promedio del resultado de la evaluación de las tres variables que lo componen” Esto es, transparencia sanciones e institucionalidad” (Díaz, 2013, p. 18).

ha sido un punto focal en la economía, en su defecto, su principal preocupación ha sido el tema de la eficiencia.” (Herrera Daza, 2013, p. 39). Y la ambicionada eficiencia económica la advierte relacionada con dos conceptos fundamentales: el óptimo de Pareto y el costo marginal. Partiendo del “consenso entre economistas” en el sentido de Pareto se considera una asignación eficiente “cuando no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que alguno(s) mejore(n) sin que otro(s) empeore(n)” (p. 39).

La carencia de mínimos vitales podría proponerse como un punto inaceptable de máximo empeoramiento o como una posición original y punto de mínimo a partir del que es indispensable crecer. Estamos ante un problema complejo y con tentaciones múltiples pues, así como “existe una cantidad infinita de óptimos posibles” (Herrera Daza, 2013, p. 39), la mano invisible parece seguir determinando incontables externalidades negativas. Para considerar más la complejidad, recordemos cómo Arrow en su “teorema general de la (im)posibilidad” nos demuestra la sin garantía de resultado en imponer la “lógica de la maximización del bienestar en los procedimientos de elección colectiva.” (Arrow citado por Herrera Daza, 2013).

Así no será extraño observar cómo en Colombia “la ausencia de un consenso, sumado a la ausencia de reglas claras en cuanto a los límites de la propiedad privada” (Romero y Sarmiento, 2014) pueda haber sido un freno. Podría ser el momento de ir construyendo un acuerdo creciente. Al avanzar en minifundio y en latifundio sin exigirles a sus defensores soberanía alimentaria, menos seguridad humana, respeto a las presentes y futuras generaciones, se agrava el futuro sin solucionar los problemas del presente.

En este sentido, construir reglas y abordar tales variables de institucionalidad y transparencia —incluso de eficiencia paretiana del agro y el aporte a nuestra economía— en un imaginario de mínimos Vitales, tendría mucho que aportar para la transformación de la realidad. Estimamos que un consenso, también en el agro, tiene la máxima capacidad de “orientar las transformaciones requeridas” en los espacios de las relaciones Estado-sociedad (CLAD, 2015).

Balance crítico² sobre la agricultura colombiana: lo institucional

El hombre es dios cuando sueña, pero esclavo cuando cuenta. Los ministros de agricultura, sea cual sea el nombre asumido para el ministerio³, requieren tiempo

para realizar su trabajo y, así mismo, los presidentes de la República junto con quienes han aceptado pasar a la historia como estrellas fugaces por el campo colombiano tienen una grave responsabilidad al aceptar ser flores de pocos días. Quizás en mayor grado los presidentes, al haber nombrado a los ministros y luego permitir o propiciar su cambio teniendo el poder y el conocimiento para evitarlo.

En tiempos breves la cosecha para una nación no pudo ser planeada ni esperada ni mucho menos recogida. Nuestra teoría es que muchos de los ministros de agricultura, más allá de sus conocimientos, talento, buena voluntad o ilustres nombres y familias, no tuvieron tiempo de planear ni de ejecutar. El fracaso de ellos ha sido el fracaso del agro en Colombia durante cien años.

Desarrollamos la intuición que alimenta el presente texto mientras preparábamos una tarea para un magister en administración pública. Esto conllevó a la medición de una variable baladí: la duración de los ministros de agricultura en Colombia. Pretendíamos dar una leve mirada institucional a la agricultura colombiana —o a una parte de ella— en la historia de la oficialidad y cabeza nacional del agro. Como carecíamos de datos oficiales, lo hicimos con datos de Internet. Al consultar Wikipedia encontramos algunos nombres y solo años sin fechas exactas; usamos los datos disponibles gracias al desconocido investigador quien las había publicado antes. Nos centramos entonces en tales datos cuantitativos. Asumimos algunas convenciones con la limitación de no conocer fechas exactas.

Llamamos corto plazo al período de un año o menos; mediano plazo, a un período de uno a dos años; y, arbitrariamente, largo plazo a un tiempo de gestión superior a dos años, aunque fuese un solo día. Bajo tales criterios aparecieron hechos notorios. Destacábamos cómo Colombia contaba con un total de ochenta y cinco períodos ministeriales en menos de un siglo desde el primer ministro de agricultura en 1914, el doctor Jorge Enrique Delgado hasta Juan Camilo Restrepo, quien ejercía el cargo en aquel entonces. Luego supimos que

2 El investigador colombiano Absalón Machado Cartagena es reconocido como autoridad en seguridad alimentaria en Colombia, incluso como investigador de talla mundial. Así lo presentan sus publicaciones y su obra. Sin embargo, ¡cuánta incoherencia hay en sus argumentos sobre soberanía alimentaria en Colombia! De allí que el título inicial de este aparte fuese “Crítica a Machado y a la agricultura: lo institucional”.

3 De Agricultura y Comercio (1914-1938), de Economía Nacional (1938-1947), de Agricultura y Ganadería (1948-1953), de Agricultura (1953-1994), de Agricultura y Desarrollo Rural (1994-actual).

nos equivocábamos, según datos oficiales el número de ministros iba en noventa y siete.

También fue un error estimar la media de tiempo de gestión para los ministros de agricultura⁴ de Colombia en una que no sobrepasaba los catorce meses. Lo cierto es que la realidad desborda la prudencia. De 1914 a 2014 habíamos tenido en promedio un ministro de agricultura por año. Obtuvimos a finales del 2013, mediante derecho de petición al Ministerio de Agricultura, datos⁵ más precisos con los que actualizamos la tarea. Publicamos aquí tales datos sobre la duración de liderazgos en el Ministerio de Agricultura especialmente para aquellos amigos a quienes les pueda parecer interesante reflexionar más y mejor sobre el agro, sobre nuestra tierra, nuestro huasipungo.

De fondo, invitamos a una revisión y a una síntesis de textos académicos sobre el agro, lo que es indispensable para la ubicación de la presente crítica que se reconoce puntual, que señala un solo aspecto y que se presenta como un argumento sobre la necesidad de construir el imaginario propuesto. Por supuesto que será indispensable no solo releer a Machado, sino también los trabajos del investigador Jesús Bejarano.

Así mismo, es necesario profundizar, por ejemplo, en el hecho de que en decisiones públicas y entre colectivos dotados de inteligencia toda falta de acuerdo es violencia⁶. También se deben considerar aportes que logran contemplar el siglo completo como el trabajo de Salomón Kalmanovitz y Enrique López y tantos otros. Reconocemos que construir y recorrer un índice de tales lecturas es un tránsito obligatorio para avanzar en las críticas que nos permitan pasar de advertencias y recomendaciones a las lecciones aprendidas y a los acuerdos.

4 Para esta tarea se sugiere realizar un análisis de los períodos de los secretarios de agricultura de los cincuenta municipios que más aportan o han aportado al PIB agrícola de la nación a partir de los años noventa.

5 Autorizamos, entonces, a que se divulguen libremente los presentes datos asumiendo el equipo de investigación la responsabilidad por lo aquí presentado. La empresa de investigación mínimos Vitales sas los hizo disponibles en el canal público Wikipedia, ya con fechas exactas.

6 Un concepto útil al buscar propuestas de superación sería "la unidad del fenómeno de la violencia" (Bejarano, 1986, p. 30).

La Universidad Nacional editó en el 2011 una Antología sobre Jesús Antonio Bejarano. En particular el Volumen 3 - Estudios Agrarios (Tomo I. Desarrollo de la Agricultura). Colección Obra Selecta, de estudio obligatorio para investigadores que quieran hacer una comprensión integral.

Como ofrenda a la tierra de Colombia compartimos estas líneas que entregamos en momentos de bicentenario (2010-2019), recordando el centenario del Ministerio de Agricultura (1914-2014) y a sus líderes. Estimamos que realizar una leve mirada sobre en un aspecto tan puntual como los sucesivos cambios de Ministros de Agricultura podría ser útil y sirva también para acordar mejores caminos.

La administración del agro en Colombia: coyuntura y perspectiva histórica

Solo un par de ministros de agricultura llegaron más adelante a ser presidentes en vigencia de la Constitución de 1886. Se limita a dos el número de las mujeres en la dirección del ministerio, esto después de la constitución de 1991 y al menos dos generales han tenido el cargo. Veámos con beneplácito en el estudio inicial que el número de efímeros ministros de los años sesenta y setenta venían a la baja, para observar con estupor desfilar tres ministros en el 2013 y un hermoso paro agrario lleno de dignidad, promesas, esperanzas y decisiones ante una añeja crisis, eso sí, súbitamente descubierta, publicada y revelada.

Al revisar hacia el pasado, tomamos nota de que la cartera fue suprimida durante una década (de 1923 a 1934) durante el fin de la hegemonía conservadora y al inicio de la hegemonía liberal. Sin embargo, los nombres de los ministros existen y, por tanto, dejamos a los historiadores y a otros investigadores conciliar tales hechos en principio contradictorios.

Asumidas las convenciones previas, la información sobre los ministros de 1914 al 2014 arroja que más de la mitad de los períodos ministeriales de agricultura han sido, de acuerdo con lo delimitado anteriormente, cortoplacistas. Una cifra cercana a la tercera parte de los ministerios —treinta y seis de noventa y nueve períodos ministeriales— podría pretender haber logrado tener un enfoque de mediano plazo. Lo expuesto, obviamente, requerirá investigaciones específicas para identificar variables, decisiones y mediciones de impacto real que lo confirmen.

El límite de tiempo para hacer gestión habla por sí solo. La cifra inicial era la cuarta parte —cuando nos faltaban nombres y teníamos solo el año de inicio y de finalización de gestión y no fechas exactas de períodos, era la cuarta parte—. Pero al establecer la lista de nombres⁷ con fechas exactas, esta creció a 54 ministros cortoplacistas, esto es más del 50 %.

Con el debido reconocimiento a la buena voluntad de los enfoques de corto y mediano plazo, asumimos que en general las políticas públicas en Colombia, y aún más las referidas al agro, necesitan enfoques de largo plazo que sean asertivos, viables, consensados e incluso inteli-

gentes, que cuenten con criterios de eficacia y eficiencia. Por lo tanto, no es extraño que miremos con más simpatía a aquellos períodos ministeriales más largos y a aquellos gobiernos que los permitieron, incluso haciendo abstracción sobre si su aporte a que la tierra diese frutos fue

Tabla No 1: Ministros del agro cortoplacistas.

Antes de la Constitución Política de 1991, seis por década				
1918	Simón Araujo	→	1918-1919	Esteban Jaramillo
1921	Enrique Olaya Herrera		Olaya fue luego Presidente: 1930-1934	
1922	Ignacio Moreno			
1934	Marco A. Auli		1934	Sinforoso Ocampo
1934-1935	Jorge Gartner		1934	Jorge Soto del Corral
1935-1935	Bernardo Mora		1935	Cristóbal Bossa
1936-1937	Benito Hernández		1935	Guillermo Londoño Mejía
1937	León Cruz Santos		1936-1937	Manuel José Vargas
1938	Marco Aurelio Arango		1937-1938	Nicolás Llinás Vega
1941	Mariano Rodán		1940-1941	Miguel López Pumarejo
1941-1942	Marco Aurelio Arango		1941	Gonzalo Restrepo
1943-1944	Moisés Prieto		1943	César García Álvarez
1945-1946	José Luis López		1945	Luis Tamayo
1947	Roberto Marulanda		1946-1947	Antonio María Pradilla
1947-1948	Moisés Prieto		1947	Guillermo Salamanca
1949	Santiago Trujillo Gómez		1948	Alfredo García Cadena
1950	Juan Guillermo Restrepo		1949-1950	José Vicente Dávila Tello
1956-1957	Eduardo Berrío González		1956	Hernando Salazar Mejía
1958-1959	Augusto espinosa Valderrama		1957	Jesús María Arias
1960Hugo	Ferreira Neira	1959-1960	Gilberto Arango Londoño	
1961-1962	Hernán Toro Agudelo	1960-1961	Otto Morales beítez	
1964-1965	Gustavo Belcázar Monzón	1962-1963	Cornelio Reyes	
1969-1970	Armando Samper Gnecco	1965-1966	José Mejía Salazar	
1976-1977	Álvaro Araújo Noguera	1970-1971	J.Emilio Valderrama	
1980-1981	Gustavo Deger Chadid	1977-1978	Joaquín Vanin Tello	
1986	José Fernando Botero Ochoa	1985	Hernán Vallejo Mejía	
Luego de la Constitución Política de 1991, dos por década				
1994-1995	Antonio Hernández Gamarra		1995-1996	Gustavo Castro Guerrero
2013	Francisco Estupiñán			
2013-2014	Rubén Darío Lizarralde Montoya			
Nota sobre el ministro Lizarralde: Los tiempos de gestión del ministro Lizarralde no le permitieron salir de la lista del cortoplacismo, apenas si logró permanecer hasta el 7 de agosto de 2014.				

Fuente: Respuesta a derecho de petición del 14 de noviembre 2013. Ministerio de Agricultura. Elaboración de Osío (2017).

7 Convendría hacer un análisis especial sobre la gestión y los resultados de los diez períodos de ministros "repitentes" y sus tiempos totales de gestión: Armando Samper Gnecco (1.82), Gustavo Castro Guerrero (2.04), Hernán Vallejo Mejía (2.14), Jorge Gartner (1.80), Marco Aurelio Arango (1.14). Solo dos de ellos ganan la posibilidad de un enfoque largoplacista –si eso pudiera ser posible– en períodos ministeriales discontinuos.

efectivo o no, si fue para el bien común y la soberanía alimentaria o si estuvieron al servicio de élites económicas y políticas.

Al considerar los tiempos de gestión por ministro, asumimos que el ejercicio de la responsabilidad en un

primer nivel requiere de una viabilidad en el tiempo. Es cierto que se requiere el conocimiento, la capacidad, la buena voluntad y un poco de fortuna robada a los dioses con base en las tres primeras cualidades, pero solo en un tiempo razonable es que una autoridad puede aspirar a lograr la prestación de un servicio a la patria. Lastimosamente son menos de diez los períodos ministeriales que pudieron proyectarse a largo plazo por un lapso total de 26 años (sobre 100). Esto significa que durante el primer centenario del ministerio solo una cuarta parte de los tiempos institucionales del agro en Colombia han tenido un enfoque de largo plazo.

Lo que ha sucedido con los tiempos de gestión desde 1914 hasta 2014 en el Ministerio de Agricultura ayuda a hacer entendible lo que ha pasado con nuestro agro y podría ser una de las causas del magro resultado de un centenario de gestión. ¿O habrá un académico de peso que sostenga que los resultados del primer centenario del agro en Colombia son relevantes? Sin duda debe haber resultados, no todas las ideas las aporta la cabeza, el ministro o un secretario de agricultura; el cuerpo también tiene memoria, por lo que determinar en cuáles gestiones ministeriales o en qué décadas se

ha direccionado mejor y con efectos a largo plazo sería otro análisis. Empero, pesa que el 90 % de nuestros ministerios no hayan sido largoplacistas.

Si consideramos los ministros que incluye la lista cortoplacista⁸, así como los restantes períodos no largoplacistas, podríamos llamarlos a todos juntos: tiempo perdido, tiempo sin dirección o tiempos breves o medianoplacistas que no tenían ambición de perdurar en su trabajo.

Presentamos a continuación una lista de 36 de 99 períodos ministeriales del agro calificados como medianoplacistas: ¡Una tercera parte! (tabla 2).

Presentaremos ahora la lista de honor: la de presunción de factibilidad real de gestión con enfoques de largo plazo (tabla 3). A falta de análisis más profundos y multi-variables, la lista de estos ministros que pudieron haber emprendido un camino y desarrollar un plan de trabajo dentro de una visión largo placista se presenta en el siguiente cuadro. Aun siendo esta una mirada puntual, lo sabemos, destacamos en tal lista solo nueve líderes capaces de mantenerse en el cargo y los presidentes que respectivamente lo permitieron.

Tabla No 2: Ministros del agro medioplacistas.

Anteriores a los sesenta	
1914-1915	Jorge Enrique Delgado
1916-1918	Luis Montoya Sotomayor
1924-1925	Gral. Diógenes A.Reyes
1926-1928	Salvador Franco
1938-1940	Jorge Gartner
1944-1945	Carlos Sanz de Santamaría
1950-1951	Alejandro Ángel Escobar
1953-1954	Gral. Arturo Charry
1957-1958	Jorge Mejía Salazar

1915-1916	Benjamín Herrera
1922-1923	Antonio Paredes
1925-1926	Carlos Bravo
1935-1936	Francisco Rodríguez Moya
1942-1943	Santiago Rivas Camacho
1948-1949	Pedro Castro Monsalvo
1951-1953	Camilo José Cabal Cabal
1954-1956	Juan Guillermo Restrepo

Posteriores a los sesenta	
1963-1964	Virgilio Barco Vargas (luego presidente de 1986 a 1990)
1966-1967	Armando Samper Gnecco
1968-1969	Enrique Peñalosa Camargo
1972-1974	Hernán Vallejo Mejía
1981-1982	Luis Fernando Londoño Capurro

1967-1968	Enrique Blair Fabris
1971-1972	Hernán Jaramillo Ocampo
1978-1980	Germán Bula Hoyos
1982-1983	Roberto Junguito Bonnet

Fuente: Elaboración propia de Osío (2017) con base en Respuesta a Derecho de petición del 14 de noviembre 2013. Ministerio de Agricultura.

⁸ La cifra inicial, cuando nos faltaban nombres y teníamos sólo el año de inicio y de finalización y no fechas exactas de períodos, era la cuarta parte. Dudamos si era tentación o si era justo y necesario llamar ridículos a estos períodos ministeriales tan breves. No lo haremos, pese a que datos exactos pintaron de gris al pasado de nuestra realidad. Al considerar que la lista de nombres y de quienes engrosan la lista de cortoplacismo es de 54 ministros de un total de 100, más del 50 %.

Tabla No 3: Ministros del agro largoplacistas.

Período investigación inicial mínimos vitales 1992-2012		Nombre del presidente
1919-1921	Jesús del Corral	Alfonso López M.
1928-1930	José Antonio Montalvo	Virgilio Barco
1934-1934	Francisco José Chau	
1974-1976	Rafael Pardo Buelvas	
1988-1990	Gabriel Rosas Vega	
1999-2002	Rodrigo Villalba Mosquera	Andrés Pastrana
2002-2005	Carlos Gustavo Cano Sanz	Álvaro Uribe Vélez
2005-2009	Andrés Felipe Arias Leiva	Álvaro Uribe Vélez
2010-2013	Juan Camilo Restrepo S.	Juan Manuel Santos

Fuente: Elaboración propia de Osío (2017) con base en respuesta a derecho de petición del 14 de noviembre 2013. Ministerio de Agricultura.

Así, más allá de estar de acuerdo o no con las variables de más impacto, ¡cuánta alegría nos da observar que ha habido posibilidades a un pensamiento de largo plazo para el campo y la agricultura en la última década! Esto al considerar el Plan Colombia para el campo, las políticas de seguridad democrática y las subsiguientes de prosperidad democrática y confrontarlas con políticas de seguridad humana o con las orientaciones e intereses reales de los diseños operativos de la seguridad alimentaria y nutricional. Lo anterior, particularmente bajo las presidencias de Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y el presidente actual, Juan Manuel Santos. No nos hace tal afirmación, necesariamente, ni pastranistas ni uribistas ni santistas. De hecho, con Juan Manuel Santos ese hecho positivo se mantuvo inicialmente, pero recibió un fuerte revés con la trilogía de ministros que se observaron en el 2013.

Estimamos como un hecho importante que se diseñen políticas idóneas consensadas incluso para el agro en el post-acuerdo con la guerrilla. Es claro: “lo que se negocia entre el Estado y la guerrilla no es en sí misma la paz para nuestro país, sino la terminación del conflicto [armado interno]” (Reyes Hernández, 2014, p. 17), pero relación tienen. Por tanto, es necesario superar la estigmatización de las familias campesinas. Para avanzar, una paz sostenible y creciente “requiere de condiciones mínimas” (Babativa, Jiménez, Pinzón, Parrado y Rey, 2014, pp. 48-49). En realidad pareciera que hubiéramos omitido esto al razonar sobre algo simple: la paz es un bien para

toda la población, no solo para los excombatientes o las fuerzas del Estado.

Uno de los caminos para trabajar por la paz es hacer viable la seguridad alimentaria de la nación sin pretensión de restricción o de exclusión a las familias campesinas ni a los dueños del capital y / o latifundistas salvo, por supuesto, que posean propiedades fruto del delito, cuyo único destino ha de ser la expropiación y la entrega a dueños legítimos. De fondo, el problema que consideramos más fundamental es garantizar una capacidad sostenible y colectiva para que la tierra de frutos para todos, también por respeto y previsión a nuestras nuevas generaciones, consensando y normando un equilibrio que no permita establecer el monopolio de la tierra ni el imperio del minifundio, ni ahora ni nunca.

Con base en lo que se mencionó anteriormente sobre los tiempos de gestión, agregamos a nuestra propuesta que se debe evidenciar algo adicional: continuidad. Por supuesto, este único hecho aislado, podría ser insuficiente en sí, o incluso contraproducente, si lo que continúa es en el fracaso.

¿Tiene poca importancia el hecho de que en cien años del Ministerio de Agricultura en Colombia podemos contabilizar cien ministros que lo han dirigido? Pues a eso parece llevarnos el argumento en el cual se dice que “los cambios permanentes de ministro de agricultura no modifican la esencia de las políticas” (Machado, 2005, p. 14). Pues

Tabla No 4: Ministros del agro largoplacistas con fechas.

Ministro (a)	Inicio	Cesación	En días	En años	Orden
Jesús del Corral	16-mar-19	21-nov-21	981	2.7	6
José Antonio Montalvo	05-feb-28	17-may-30	832	2.3	13
Francisco José Chau	17-may-30	29-may-34	1,473	4.0	14
Rafael Pardo Buelvas	14-ago-74	19-oct-76	797	2.2	72
Gabriel Rosas Vega	14-jun-88	06-ago-90	783	2.1	84
Rodrigo Villalba Mosquera	25-ago-99	06-ago-02	1,077	3.0	93
Carlos Gustavo Cano Sanz	07-ago-02	03-feb-05	911	2.5	94
Andrés Felipe Arias Leiva	04-feb-05	06-feb-09	1,463	4.0	95
Juan Camilo Restrepo Salazar	07-ago-10	01-jun-13	1,029	2.8	97

Fuente: Elaboración propia de Osío, (2017) con base en respuesta a derecho de petición del 14 de noviembre 2013. Ministerio de Agricultura.

bien, nuestros argumentos contrarían así lo que el mayor experto colombiano en seguridad alimentaria considera sobre el cambio perenne de ministros de agricultura y quien parece identificarlo como un hecho baladí. Más evidente se hace el hecho cuando logramos contrastar el promedio de tiempo de gestión de los ministros en Colombia con el de los ministros en Estados Unidos⁹.

Lo anterior por el “mismo patrón de acumulación capitalista” y porque “en el diseño de políticas solo cambia la fuente prioritaria de la acumulación mercado interno o externo” (Machado, 2005, pp. 13-14). Creemos que ese es un peligroso discernimiento, ya que podría llevarnos a reducir la importancia del gerente nombrado por una empresa o del presidente elegido por un país, esto por análogos razonamientos a los de Machado. Es una simpleza que entra a compensar el mismo investigador Machado (2005) cuando luego reclama que “una buena comprensión de políticas exige conocer las opiniones de los beneficiarios, lo que no es posible sin trabajo de campo” (p. 14).

A continuación relacionamos las fechas exactas de inicio y de cesación de funciones de los nueve ministros que tuvieron períodos de gestión un poco más largos, esto es, de dos años o más: (ver tabla 4).

Identificamos a Machado como un investigador más asertivo cuando afirma que: “tampoco basta consultar los planes de desarrollo, los documentos CONPES, las leyes y las normas, pues solo representan la intencionalidad política” o al señalar cómo “el conocimiento de las relaciones agente-principal¹⁰ [—gremios, organizaciones sociales y políticas, pobladores rurales, grupos de poder—] es uno de los elementos útiles para interpretar las políticas” (Machado, 2005, p. 14). El autor precisa sutilmente cómo “el hecho de que un gobierno presente más documentos CONPES o expida más normas no significa que su política sea mejor que la de uno menos prolífico; tampoco significa que tenga un mejor conocimiento de la problemática sectorial” (Machado, 2005, p. 15). Para acotar estas afirmaciones podemos decir que un continuo cambio de ministros o secretarios de agricultura implica menos posibilidad de cultivar la tierra previamente arada. En relación con lo anterior, a continuación presentamos un argumento fuerte a partir de la referencia al líder mundial en producción: Estados Unidos.

Con cinco lustros más de existencia (de 1889 a 2014), la institución responsable del agro en Estados Unidos ha tenido treinta responsables, no cien como Colombia (1914-2014). Hemos calculado la media de los secretarios de agricultura de Estados Unidos¹¹, no en catorce meses

9 Sobre los tiempos de gestión de los ministros en Colombia, información pública que debe hacerse más pública, anotamos que solo una parte de dichos datos estaban publicados y, por tanto, la serie completa tuvo que ser adquirida mediante un derecho de petición en noviembre de 2013. Su contenido analizado y una lista actualizada de ministros de agricultura en Colombia fue hecha pública por el usuario Mínimos Vitales en Wikipedia. Se publicó en: http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ministros_de_Agricultura_de_Colombia. Esta lista puede confrontarse con esta lista similar con los datos de los secretarios de agricultura de Estados Unidos: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Secretary_of_Agriculture.

10 “En economía, el *problema del agente-principal* designa un conjunto de situaciones que se originan cuando un actor económico (el principal o el jerarca), depende de la acción o de la naturaleza o de la moral de otro actor (el agente), sobre el cual no tiene perfecta información. En otras palabras, ese asunto concierne las dificultades que se presentan bajo condiciones de información asimétrica, cuando el principal contrata a un agente.” (Problema del agente-principal, s.f.).

11 En la bibliografía se referencian los sitios webs referenciados respectos a listas de ministros de agricultura (Colombia) y de secretarios de agricultura (Estados Unidos).

o en un año —como lo ha asumido útil el círculo vicioso a romper de la improvisación en Colombia por parte de nuestras élites económicas y políticas— sino en más de cuatro años.

Si consultamos el dato sobre el secretario de agricultura estadounidense del 2009 al 2016, vemos que se mantiene el mismo nombre: Tom Vilsack, la trigésima persona en ejercer el cargo, comenzó a hacerlo desde enero de 2009 y en mayo del 2016 continuaba con tal labor. Un trabajo avanza después de un tiempo considerable (meses, años, más de un lustro, quizás) completando una visión —cualquiera que sea, por ejemplo, pro MonSanto—. Y así como se ha evidenciado el avance en Estados Unidos y, como lo enuncia la lógica, el contra-recíproco se ha hecho efectivo en Colombia.

El ministro de agricultura número noventa y nueve en Colombia, Rubén Darío Lizarralde, no pasó del 7 de agosto del 2014, esto es, no logró completar doce meses a cargo del agro de nuestra nación. Sin embargo, es increíble que, según algunos reconocidos investigadores y académicos que se dedican al estudio del agro, esto parece no importar, pues “los cambios permanentes de ministro de Agricultura no modifican la esencia de las políticas” (Machado, 2005, pp. 13-14).

¿Será que para el éxito de las políticas del agro de Estados Unidos no importará que sus secretarios de agricultura duren lustros, incluso décadas? En cambio, muchos de los nuestros no completan un año. *Business are business*¹², felicitamos la inteligencia de dichas élites del imperio; son productivas, sin que ahondemos aquí en el tema de los costos que asumen y su ética. Pero, asumiendo que existe un intangible llamado bien común, no sería inteligente: “supeditar la toma de decisiones públicas a las presiones o intereses políticos” (Páez, 2013, p. 4).

Las presentes líneas tienen un solo objetivo: proponer y convencer al lector, a cada investigador, a cada ciudadano en Colombia que se imponga un hábito en la Agricultura de Colombia, esto es, el bien común por encima de la politiquería, a fin de que un imaginario de mínimos

12 Presidentes como William McKinley, Theodore Roosevelt y William Howard Taft permitieron a James Wilson ejercer como secretario durante dieciséis años, del 5 de marzo de 1897 al 3 de marzo 1913. También podemos mencionar los casi ocho años permitidos en las gestiones de Eisenhower y Kennedy a los secretarios del Departamento de Agricultura, o los casi cinco años durante los mandatos de Roosevelt, de Reagan y de Clinton, o los más de cuatro de Obama en dicha continuidad de políticas permitida y real, lo que también asegura sus cabezas e incluso supera las diferencias naturales entre visiones partidistas de republicanos y demócratas.

vitales sea posible en el país y, por supuesto, la seguridad alimentaria.

En el mismo sentido, y en razón del proceso en el que los cultivos transgénicos y las semillas foráneas se cuestionan por unos y se alaban por otros, más nos preocupa que nuestras semillas adquieran dueños extranjeros de multinacionales que se apropian de ellas, las modifican y las acumulan como si fuesen capital. Nuestro futuro puede estarse guardando en cajas fuertes a las que no tenemos acceso.

El hecho de que los pueblos no mantengan propiedad de sus semillas ancestrales y que el Estado permita la renuncia a nuestras propias tradiciones de alimentación podría llevarnos a sugerir que se extienda un principio de precaución con los negocios que se les permita hacer a las multinacionales y con la apertura de las mismas. El bien común¹³ podría estar por encima de los negocios particulares de las élites económicas y políticas.

En cualquier caso, entre amenazas y promesas de paz por parte de las minorías de grupos violentos al firmar acuerdos, el liderazgo del ministro de agricultura¹⁴ seguirá siendo clave en el cumplimiento de lo pactado y para que la paz crezca con justicia, y no tanto al momento de firmar la paz. Tanto en los diálogos de La Habana como en la aún más difícil y no inmediata paz con los “Elenos” hay que trocar el acuerdo de paz en justicia social y la invitación de “patria o muerte” en “patria y vida”. Si las minorías de violentos deciden hacer suya la institucionalidad colombiana, hemos de afrontar un tema coyuntural y de trascendencia histórica: acuerdos viables para generar y distribuir más comida, y no solo para acumular riqueza.

El valor agregado que se genera con la tensión continua entre fuerzas del capital y del trabajo ha de asegurar siempre los mínimos vitales para todos, sin exclusiones, sin dejar de premiar la iniciativa y minimizando el

13 Aportar al bien común no sería algo exclusivo del sector político público, también atañe al sector privado. Reconocer tal hecho ha conllevado a nuevas praxis en los modelos empresariales, como las *redes de confianza* que propone esta investigación abierta, figura propuesta para facilitar la generación de empleo en condiciones de legalidad y dignidad.

14 Al menos con las FARC la tierra es el primer punto del acuerdo e históricamente es el principal. En consecuencia, la “reforma rural integral” tendría cuatro pilares: 1) “Salto cuantitativo y cualitativo” mediante fondo de tierras para distribución. 2) “Programas especiales de desarrollo con enfoque territorial” mediante instituciones, comunidades y un sistema de incentivos. 3) Planes protección social para los campesinos. 4) Seguridad alimentaria y nutricional y programas especiales contra el hambre (El Tiempo, 2013).

asistencialismo. Esto no será posible sin “mejorar la capacidad institucional” (Fajardo Pineda, 2014, p. 35). Hay que condicionar la propiedad, más que solucionar la pobreza con más posesión de tierra en minifundio ineficiente o en latifundio ocioso. Debemos afrontar “la carencia de capacidades” recordando que los ciclos de la pobreza no están “en la carencia de la renta” (Fajardo Pineda, 2014, p. 34).

El desarrollo de nuestra agricultura sería una manera de superar en paz una de las causas objetivas del conflicto y, sin plazo alguno, de superar inmediatamente esa injusticia que se esconde bajo un temible nombre: el hambre de nuestro pueblo. En tal sentido, posiblemente esta coyuntura determine al ministro de agricultura número cien o al siguiente como el más importante de la historia de Colombia.

Será necesario dar una mirada más profunda a otras variables al considerar algunas políticas y a sus frutos dado que no han sido objeto de estas leves búsquedas y críticas apenas iniciadas. Pero es más importante aún que no nos podemos quedar en los problemas y, en este caso, nuevamente a quien criticamos es quien nos ilumina.

Las soluciones

Machado (2002), al preguntarse *¿dónde pueden estar las soluciones?*, lista cinco puntos referentes a la seguridad alimentaria, uno de ellos dice que “la reforma institucional es otro de los elementos claves para la seguridad alimentaria. Sin reglas de juego estables y acordadas, sin organizaciones públicas y privadas adecuadas para un desarrollo más endógeno, será difícil diseñar y operar estrategias de seguridad alimentaria” (p. 61). No podemos dejar de considerar incluyentes a las instituciones políticas y económicas propuestas por el par de economistas norteamericanos Acemoglu y Robinson (2012).

Afirmamos entonces: como los planes y estrategias requieren el largo y mediano plazo, solo las coyunturas y las tácticas deben resignarse al corto plazo. Aunque curiosamente Machado, Vásquez y Núñez (2005) pretendan dar poca importancia a los efímeros períodos ministeriales en el agro, también es el investigador Machado quien reconoce que “las políticas agrarias colombianas se han caracterizado por una alta inestabilidad, un manejo coyuntural y la inexistencia de una visión estratégica del sector agropecuario y rural” (p. 17).

A partir de lo anterior, coincidiendo con este último planteamiento ofrecido desde la academia y el sector rural,

estas líneas de mirada institucional nos permiten un contexto para el problema de fondo que seguiremos abordando, variable resultado que guarda relación directa con nuestro objeto de investigación, a saber, los mínimos vitales en relación con la seguridad alimentaria.

No conocemos una respuesta razonable a la pregunta sobre por qué Colombia no come bien... aún. Y nos preguntamos si es viable construir tal explicación o justificación. Sobre la convicción alcanzada de que necesitamos avanzar en la construcción de un imaginario de mínimos vitales presentaremos argumentos en los textos que sean necesarios, aunque el concepto no sea originalmente nuestro. Fue el salvadoreño Alberto Masferrer con su texto *El minimium Vital* (1997), quien formuló una propuesta ya desde 1914. Estimamos que el proyecto de Mínimos Vitales tiene vigencia todavía y que esta no es restringida al horizonte de un país. Este Imaginario aboga por más empleo, más consumo de productos de nuestras agro-cadenas y más eficiencia de las mismas, más acuerdos y menos asistencialismo.

Pues bien, si logramos pasar de identificar los problemas significativos de la estructura agraria colombiana a aplicar acciones concretas y consensadas, quizás el actual ministro de agricultura de Colombia, el número cien, o cualquier otro, podría avanzar en el camino de las soluciones. Además, si le permitimos a un ministro un poco más de tiempo para su gestión y lo dotamos de una política, un plan y un objetivo consensado, podría aportarnos mucho más que los precedentes, recordando el mockusiano “construir más sobre lo construido”.

Desde el 2014, sin conocer quién sería el centésimo ministro de agricultura en Colombia lo invitamos a aportar desde lo institucional a la realización de la utopía —al menos en el país— de un imaginario de mínimos vitales. En el 2017 o 2018 —cuando ya se vislumbra la llegada de un ministro más— entendemos que más que un nombre o ciertas capacidades, Colombia necesita líderes para el agro con vocación de generar acuerdos: nuevos acuerdos cada vez más incluyentes y que, por supuesto, los desarrollen. Más que normas y más normas o largos acuerdos con cláusulas, se trata de re-construir en paz limitaciones informales de institucionalidad con las que hemos venido trabajando.

Proponemos avanzar de comunidad en comunidad con más principios consensados sobre la vida en el campo y dialogar sobre sus actuales costumbres de cultivo y producción. Como fruto de este diálogo —que no tendría que ser totalizante ni de obligatorio cumplimiento, sino particular y de libre albedrío— es posible avanzar hacia mejores hábitos, arriesgarse a cosas nuevas sin que

ello implique más leyes que se ignoren y no se cumplan ni ejercicios de autoritarismo. Por ejemplo, podrían emerger propuestas para que cada municipio o región de Colombia aporte en la construcción de un imaginario de mínimos vitales; así como se podrían establecer límites a la propiedad de la tierra y condicionar su propiedad a su uso y sus resultados, proteger las fuentes de agua, preferir el consumo de productos autóctonos con un mayor valor nutricional, etc.

Estamos convencidos de que de algunos acuerdos explícitos, breves y profundos, luego de ser consensados, no tienen que llevarse al papel sino a la vida cotidiana. Así, el cumplimiento de estos se hace más obligatorio al ser incorporados y transmitidos socialmente y al hacer parte de la cultura (North, 1990). Claro, cada nuevo acuerdo y sus contenidos, serán posibles solo si el presidente, su ministro de agricultura y el pueblo de Colombia generan un diálogo dinámico, acuerdan acciones, hacen públicos tales pequeños acuerdos y los llevan a la práctica. ¿Lo harán? ¿Lo haremos?¹⁵

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *¿Por qué fracasan los países?* Traducción de Marta García Madera. Colombia: Editorial Planeta.
- Anexo: Ministros de agricultura de Colombia. (s.f.). En Wikipedia. Recuperado el 7 de noviembre de 2016 de: http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Ministros_de_Agricultura_de_Colombia
- Babativa, L., Jiménez, J., Moreno, J. L., Pinzón, C., Parrado, L. y Rey, A. (2014). Proceso de reinserción social en Colombia. Expectativas y realidades, caso de estudio Villavicencio y las FARC-EP. *Política & Administración*, 26, 42-49.
- Bejarano, J.A. (1986). *La Violencia y las Transformaciones Sociales, 3era. Conferencia*. Procuraduría General de la Nación.
- Bejarano, J. A. (2011). Volumen 4. Estudios de historia e historiografía. Tomo I. Historia Económica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Betancourt García, M. (2015). *Política de seguridad alimentaria nutricional (SAN) y Desarrollo Territorial en Colombia*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Madrid.
- Buitrago Nova, J. A. (2014). Emprendimiento en Colombia. *Administración y Desarrollo*, 59 (43), 7-21
- CLAD. (2015). Revista del CLAD Reforma y Democracia es indizada en Redalyc. Recuperado de: <https://www.clad.org/noticias/27-contenido-destacado/314-revista-del-clad-reforma-y-democracia-es-indizada-en-redalyc>.
- Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. En, D. Mato (coord.). *Políticas de Ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 104-105) Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Díaz, I. C. (2013). La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo de políticas públicas. *Administración y Desarrollo*, 57 (41), 11-30.
- El Tiempo. (27 de mayo de 2013). *Santos explica los 4 pilares de la reforma rural tras acuerdo con FARC*. Recuperado el 27 de mayo de 2013 de: http://www.eltiempo.com/politica/los-pilares-de-la-reforma-rural-tras-acuerdo-con-farc_12827707-4.
- Fajardo Pineda, O. D. (2014). Los subsidios a la demanda a través de asignaciones directas a las personas en condición de vulnerabilidad en Colombia: un análisis desde el concepto de capacidades y el desarrollo humano. *Revista estudiantil Política & Administración*, 26, 30-35.
- Herrera Daza, Roberto. (2013). La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado: economía distributiva y justicia social. *Administración y Desarrollo*, 58 (42), 39-57.
- Machado, A. (coord.) (2002). *Desarrollo rural y Seguridad alimentaria. Un reto para Colombia*. Universidad Na-

¹⁵ Toda la investigación de la que resultó este artículo es fruto de un equipo. Se obtuvieron los datos del Ministerio de Agricultura con un derecho de petición presentado por Alicia Jaramillo, quien además ayudó a darle claridad y a mejorar la redacción del texto. Laura Pérez, quien, además de elaborar las líneas de tiempo, detectó errores, aportó críticas y produjo un draft paper de difusión de la presente investigación. La necesidad de seguir trabajando el tema y generar nuevos textos enriquecidos con el consenso nos hace subrayar el concepto de colectivo, tácito en la propuesta de una investigación abierta. Y, ante las comprensiones alcanzadas que deben seguir siendo ampliadas o cuestionadas, creemos que es necesario asumir la falsabilidad de nuestras conclusiones y así no cerrar el diálogo.

cional de Colombia ; Red de desarrollo rural y seguridad alimentaria (RESA).

Machado, A. (2003) Ensayos sobre seguridad alimentaria. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Red de desarrollo rural y seguridad alimentaria (RESA).

Machado, A., Vásquez, R. y Núñez, L. (2005). *La Academia y el sector rural*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, CID.

Masferrer, A. (1997). *El Mínimo vital*. El Salvador: Editorial Clásicos Roxsil.

Ministerio de Agricultura. (2013). Respuesta a derecho de petición presentado por el equipo de investigación de Mínimos Vitales: Relación Ministros de Agricultura de Colombia desde su creación en 1914.

Molina Giraldo, J. M. (2014). Aportes para pensar la ciudadanía. Por una crítica a su concepción convencional. *Administración y Desarrollo*, 59, (43), 87-97.

North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

North, D.C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. Recuperado de: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/north90.doc>.

Osío Uribe, H.G. (2017). *Imaginario de mínimos Vitales: aporte para su construcción desde la Seguridad Alimentaria en la Colombia bicentenario*. (Tesis de Maestría). Escuela Superior de Administración Pública.

Parra Ramírez, E. (2013). Editorial. *Administración y Desarrollo*, 58, (42), 3-4.

Páez, P. N. (2013). Editorial. *Revista Administración y Desarrollo*, 57, (41), 3-4.

PNUD. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH, PNUD.

Problema del agente-principal (s.f.). En Wikipedia. Recuperado el 24 de noviembre de 2012 de: http://es.wikipedia.org/wiki/Problema_del_agente-principal

Reyes Hernández, D. M. (2014). ¿Y después de la guerra qué? *Revista estudiantil Política & Administración*, 26, 16-21.

Romero, T. y Sarmiento, H. (2014). El dilema social de la política integral de tierras: derecho a la propiedad vs bien común. *Revista estudiantil Política & Administración*, 26, 36-41.

United States Secretary of Agriculture. (s.f.). En Wikipedia. Recuperado el 7 de noviembre de 2016 de: http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Secretary_of_Agriculture

¿La implementación del control interno fortalece la gobernabilidad en las alcaldías municipales en Colombia?

Mijail Enrique Montiel Sandoval
Cristian Camilo Montiel Sandoval
Óscar Alexander Montiel Sandoval

Autores

Mijail Enrique Montiel Sandoval

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública, especialista en alta dirección del Estado del mismo establecimiento, candidato a especialista en gestión del cambio y desarrollo organizacional de la Universidad Externado de Colombia. Consultor independiente en temas organizacionales y de administración pública.

mijail.montiel342@esap.gov.co

Cristian Camilo Montiel Sandoval

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública, especialista en alta dirección del Estado del mismo establecimiento, candidato a especialista en gestión del cambio y desarrollo organizacional de la Universidad Externado de Colombia. Consultor independiente en temas organizacionales y de administración pública.

cristian.montiel785@esap.gov.co

Óscar Alexander Montiel Sandoval

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública, profesional de participación ciudadana, Alcaldía local de Ciudad Bolívar.

montiel.oscar@gmail.com

Palabras clave

Gobernabilidad, Gobierno local, control de la gestión, control interno, MECI.

Keywords

Governance, local government, control of management, internal control, MECI.

JEL: H79, H80, H83, H89.

Fecha de recepción: 02-03-2016

Fecha de aprobación: 21-06-2016

Cómo citar este artículo

Montiel Sandoval, M.E., Montiel Sandoval, C.C. y Montiel Sandoval, O.A. (2017). ¿La implementación del control interno fortalece la gobernabilidad en las alcaldías municipales de Colombia? *Administración & Desarrollo*, 47(1), 97-117.

Resumen

Este artículo contribuye al desarrollo de propuestas de liderazgo local a través del análisis de la implementación del control interno en los Gobiernos locales. El MECI es el resultado de la combinación de lineamientos brindados por organizaciones internacionales, por lo que cabría preguntarse cuál ha sido la incidencia de esta herramienta en los municipios colombianos. El artículo se divide en tres partes. En la primera se comenta sobre de la importancia de la gobernabilidad, el liderazgo y la comunicación para los Gobiernos, también acerca de la conexión de la gobernabilidad con el control interno desde la perspectiva de la concepción de la categoría en Iberoamérica y el Caribe. Finalmente, en la tercera parte se analiza de manera breve la implementación del control interno en Colombia, así como el MECI y su incidencia en la gobernabilidad de dos municipios colombianos.

Does the Implementation of an Internal Control System Strengthen Governance in the Municipal Mayoralties in Colombia?

Abstract

This article contributes to the development of proposals of local leadership through the analysis of Internal Control implementation in local governments. MECI is the result of the combination of guidelines provided by international organizations, thus a question about the incidence of this tool in Colombian municipalities can be raised.

This article is divided into three parts. The first one addresses the importance of governance, leadership and communication for governments, as well as the connection between governance and Internal Control from the perspective of the concept's understanding in Latin America and the Caribbean. Finally, the third part briefly analyzes the implementation of Internal Control (MECI) in Colombia, and its impact on the governance of two Colombian municipalities.

A implementação do controle interno fortalece a governabilidade nas prefeituras municipais na Colômbia?

Resumem:

Este artigo contribui ao desenvolvimento de propostas de liderança local por meio da análise da implementação do controle interno nos governos locais. O MECI [Modelo padrão de controle, pela sua sigla no espanhol] é o resultado da combinação de lineamentos oferecidos pelas organizações internacionais, e que, portanto poderia se perguntar qual tem sido a incidência desta ferramenta nos municípios colombianos. O artigo divide-se em três partes. Na primeira fala-se sobre a importância da governabilidade, a liderança e a comunicação para os governos, assim como a conexão da governabilidade com o Controle Interno, desde a perspectiva da conceição do conceito em Ibero-América e o Caribe. Finalmente, na terceira parte analisa-se de forma breve a implementação do Controle Interno na Colômbia, o MECI e a sua incidência na governabilidade de dois municípios colombianos.

Palavras chave:

Governabilidade, governo local, controle da gestão, controle interno, MECI.

Est-ce que la mise en œuvre du contrôle interne renforce la gouvernance dans les autorités municipales en Colombie?

Résumé

Cet article contribue à l'élaboration de propositions pour le leadership local à travers l'analyse de la mise en œuvre du contrôle interne au sein du gouvernement local. Le MECI est le résultat de la combinaison des lignes directrices fournies par les organisations internationales, donc on peut se demander ce qui a été l'impact de cet outil dans les municipalités colombiennes. L'article est divisé en trois parties. La première discute l'importance de la gouvernance, le leadership et la communication aux gouvernements, aussi bien que la connexion de gouvernance vers le contrôle interne, du point de vue du concept de design en Amérique Latine et dans les Caraïbes. Enfin, la troisième partie discute brièvement la mise en œuvre du contrôle interne en Colombie, le MECI et son impact sur la gouvernance dans deux municipalités colombiennes.

Mots-clés

Gouvernance ; Gouvernement Locale; Contrôle de Gestion; Contrôle Interne; MECI.

Introducción y justificación

La gobernabilidad ha venido cobrando relevancia en los últimos años de la mano del concepto de *nueva gestión pública*, debido a que este último se ha convertido en un discurso sobre mejores prácticas organizacionales para los Estados con el objeto de garantizar su estabilidad social y económica. En este sentido, la gobernabilidad se convierte en una característica de los Gobiernos democráticos que explica su nivel de legitimidad, estabilidad, formulación e implementación de políticas públicas.

En Iberoamérica diferentes organismos de cooperación internacional como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE, entre otros, han venido acompañado a los países en sus procesos de democratización brindando lineamientos y marcos de referencia para que sean implementados y así promover su desarrollo. Un ejemplo es el de control interno en las organizaciones, el cual parte de prácticas del sector privado para promover la cultura del control estratégico, el autocontrol, la autoevaluación y la generación de información y comunicación en las entidades públicas.

En Colombia estos lineamientos han venido materializándose en la normatividad. Ejemplo de esto es la Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones; el Decreto 1537 de 2001, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado; el Decreto 1599 de 2005 por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, entre muchas otras normas que obligan a todas las entidades de los diferentes niveles y ramas del poder público a su implementación.

En este sentido, las dinámicas locales se ven permeadas por la implementación normativa que se originó en un contexto diferente y que afectó su cotidianidad. De este modo, surge la siguiente pregunta: ¿cómo ha incidido la implementación del control interno en la gobernabilidad local? La respuesta a este interrogante podría ser el mejoramiento de las capacidades del líder de la organización para procesar información y, así mismo, transmitirla tanto afuera como en su interior; o por el

contrario, la implementación de la normatividad no ha generado el impacto deseado debido a la total diferenciación entre las costumbres locales y las de los órdenes superiores (nacional y / o internacional).

Para resolver esta pregunta inicialmente se define la gobernabilidad, para luego conocer su conexión con el liderazgo y la comunicación; acto seguido, se da una contextualización de lo que es el control interno y su relación con la gobernabilidad con el fin de identificar su implementación en el contexto local colombiano en dos casos concretos; a continuación, se reflexiona sobre la efectividad del MECI en las entidades territoriales y el proceso colombiano de descentralización. Por último, se sintetizan algunas conclusiones y recomendaciones al respecto.

Gobernabilidad

Para entender las definiciones que se han construido sobre la gobernabilidad, inicialmente ha de comprenderse su evolución a través de los tiempos, teniendo en cuenta su contexto y espacio para, así, poder aproximarse a sus acepciones más actuales. Para ello se hará un breve recuento de cuatro momentos cruciales de la gobernabilidad según Prats (2003), quien sistematizó las transformaciones más influyentes del concepto con el resultado expuesto en la tabla 1.

De este modo, la evolución de este concepto se encuentra ligada a las reformas administrativas de los años setenta en países del norte de Europa y Estados Unidos debido al agotamiento del modelo del Estado de bienestar, para lo

Tabla 1. Raíces que forjaron el concepto de gobernabilidad.

Raíz que forja el concepto	Concepto de gobernabilidad
Los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los años setenta.	"[...] en esta primera época, se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; [...] la gobernabilidad se definía [...] como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades" (p. 241).
La aplicación del concepto a la comprensión de los procesos de transición a la democracia.	Este segundo término "[...]" surge para designar la consolidación de la democracia en transición". Es así como la gobernabilidad existe cuando, por un lado, "[...]" se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas" (p. 241).
Su uso por los organismos internacionales.	En este momento hay una mayor difusión y confusión del concepto de gobernabilidad, pues ha sido utilizado "[...]" por las agencias internacionales como sinónimo de <i>governance</i> (o gobernanza). Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, que durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a: (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos" (p. 241).
Su utilización en la explicación de la construcción europea.	"[...] la cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. [...] Esta literatura abordó (a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y (b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias" (p. 242).

Fuente: Elaboración propia basada en Prats (2003).

cual se crean nuevas maneras de gestión organizacional y de evaluación de la misma. En un segundo momento, la concepción de gobernabilidad se transforma para influenciar la transición de los países iberoamericanos o de tipo comunista hacia la democracia y a nuevas maneras de gestión.

Los dos últimos momentos descritos por Prats como raíces que forman el concepto se pueden ubicar desde finales de la década del ochenta del siglo pasado, pues es cuando los lineamientos y recomendaciones de los organismos de cooperación internacional comienzan a influir de mayor manera en las políticas públicas de los países ahora democráticos. Es por ello que en el cuarto momento la concepción de gobernabilidad democrática para estos organismos procura la inclusión de nuevos actores siguiendo la línea de la nueva gestión pública, que exige mayor participación de actores interesados en la formulación e implementación de políticas públicas, además de transparencia y descentralización.

Así las cosas, la definición de gobernabilidad para los organismos internacionales —que influyen en países Iberoamericanos y el Caribe, entre los que se encuentra Colombia— como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, entre otros, fue determinada de la siguiente manera:

Es el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país, esta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y el Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. (Kaufmann, Kraay, y Zoido-Lobaton, 2000, p. 10)

La concepción del Banco Mundial para evaluar la gobernabilidad fue criticada porque obvió las diferentes realidades de cada país. Frente a ello, autores como Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2000) arguyen que centrarse en particularidades dificulta un verdadero análisis y que resulta más significativo evaluar dinámicas comunes entre los objetos del mismo (Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobaton, 2000).

En este orden de ideas, los organismos de cooperación internacional han tendido a medir la gobernabilidad a

través de diferentes indicadores como el proceso electoral, la seguridad jurídica, la estabilidad política y el nivel de desregulación del mercado (apertura económica, reducción de regulaciones estatales, privatización). Esto para definir el orden y la capacidad de las instituciones en el aseguramiento de la ley, la estabilidad y la facilidad para la realización de negocios (Saldomando, 2002) en todos los países donde tienen injerencia¹ con la premisa de proponer y compartir las mejores prácticas².

Con lo anterior se termina por concebir un término generalizador entre los países que integran los organismos internacionales, entre ellos la mayoría de Iberoamérica, a través de indicadores estándares y lineamientos similares, sin tener en cuenta factores históricos, políticos, económicos, ambientales, tecnológicos y culturales de cada uno de los Estados. Tomassini (1992) señala al respecto que este punto de vista de gobernabilidad y su medición disminuye al Estado a un mecanismo neutral, abstracto y ahistórico, con lo que se niega la cultura política y su papel en la gestión de intereses colectivos (Tomassini, 1992).

En otras palabras, la concepción de gobernabilidad de los organismos de cooperación internacional y su forma de evaluarla se orienta hacia la omisión de particularidades, pues se considera que estas son competencia de cada país, pero las problemáticas compartidas deberán ser atendidas con mayor urgencia. Por el contrario, autores como Tomassini se contraponen a este argumento, pues consideran que todo análisis parte de un contexto amplio para brindar soluciones precisas, por lo que se yerra en analizar tan solo una parte de la realidad para tal objetivo.

Otra definición de gobernabilidad democrática se encuentra en Prats (2003), quien lo expone a modo de la relación sistémica existente en una sociedad, en donde se agrupan diferentes actores:

[...] entendemos la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo

1 Estas evaluaciones facilitarían procesos de inversión extranjera, cooperación de diferentes entidades u ONG, y / o adquisición de créditos por parte de los Estados, entre otros.

2 La OCDE, en su documento *Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional*, por ejemplo, propone mejorar la competitividad de tres estados mexicanos: Baja California, Jalisco y Puebla, que, según los criterios de gobernabilidad, son los propicios para potenciar el emprendimiento a través de prácticas internacionales. Sin embargo, los criterios de evaluación como Indicadores de competitividad, capacidad institucional, económicos y de composición económica (García Villarreal, 2010) tienden a ser mayoritariamente economicistas.

en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse. El problema de la gobernabilidad se torna pues un problema de refuerzo (*'enforcement'*), en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones (o reglas del juego) lo que determina su nivel o grado. Este refuerzo implica a su vez un ciclo retroalimentado donde no solo el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de reglas del juego y, en especial, de cómo estas solucionan sus inevitables *'trade-offs'* asociados (como el existente entre estabilidad y flexibilidad), sino que también la gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado. De esta forma, un nivel u otro de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementado. (p. 244)

Es así que la gobernabilidad es reconocible a través de un conjunto social con instituciones comunes y es a través de la relación demanda-respuesta entre actores políticos que se examina.

De otra parte, Antonio Camou (2001) hace un extensivo recuento del origen de la palabra y centra su estudio en América Latina. Este autor define a la gobernabilidad como un calificativo o cualidad de los gobiernos que se centra en el cómo gobernar, las condiciones mínimas para su ejercicio y la legitimidad institucional³, para lo cual señala parámetros de medición o evaluación de las acciones gubernamentales en función del sistema sociocultural (sociedad civil), donde se construyen los símbolos políticos y la legitimidad; el sistema económico (mercado), "[...] entendido este último como el conjunto articulado de 'actos de competencia e intercambio' controlados por el medio dinero y regulados por un régimen de propiedad, que cumple la función de 'asignar recursos y preferencias' según el principio de utilidad" (p. 25); y el sistema político-administrativo, concebido como

[...] el conjunto articulado de las creencias y valores (cultura), las fórmulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales, inscritas en el régimen, pero también fuera de él), y las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de una sociedad; de este modo, el sistema político reúne "un conjunto de interacciones abstraídas de la totalidad del comportamiento social a través del cual los valores son asignados autoritativamente en una sociedad. (p. 25)

Aunque el autor también añade, similar a Prats, que estas interacciones se presentan dentro de un sistema político en el que serían aquellas creencias, valores e interacciones sociales compuestas por la cultura política y el régimen político. En resumen, la gobernabilidad se concibe como la relación compleja del Gobierno con los demás sistemas al estudiar su capacidad de respuesta a las demandas y al evaluar, en el ejercicio de su poder político, su estabilidad o capacidad gubernamentales o sus políticas para adaptarse o perdurar en el tiempo; su legitimidad (ligada al buen gobierno); y su eficacia, entendida como cumplimiento o aceptación a una decisión política (Camou, 2001).

No obstante, ha surgido una crítica en los últimos años por parte del doctor Aguilar Villanueva (2010) ante la definición de gobernabilidad a manera de una capacidad, ya que, según él, esta asume potencialidades más no decisiones y hechos concretos que permitan una evaluación de su capacidad, además de centrarse en el Gobierno como el único capaz de organizar, dirigir y alinear actores políticos, económicos y civiles respecto a sus objetivos.

En este caso, atendiendo a estas posiciones, la gobernabilidad se tomará como la legitimidad, eficacia y estabilidad que generan los Gobiernos con sus acciones o políticas públicas dentro del sistema político, para la sociedad civil⁴, el sistema económico y el político administrativo⁵. Por lo cual difiere de cada gobierno en su medición, pues siendo el objetivo la toma de decisiones para el mayor beneficio social, cada historia, cultura y sistema político es diferente desde su origen.

3 Camou (2001) explica esto en América Latina de una manera negativa o de (in) gobernabilidad, pues resume que el pensamiento generalizado de esta palabra da a entender que "falta establecer las condiciones mínimas para el ejercicio del gobierno y el respeto de la autoridad gubernamental por parte de fuerzas y actores que no reconocen reglas básicas de convivencia política (gobernación). De aquí también que el orden político y el orden público sean considerados dos indicadores básicos de la existencia de una relación de gobierno efectiva" (p. 22).

4 Haciendo una aproximación al término sociedad civil, se tienen en cuenta a los "(...) dirigentes gremiales y sindicales, profesores universitarios, intelectuales y periodistas, jerarcas eclesiósticos, directivos de ONG" (Melo, 2001), entre otros.

5 Teniendo presente el reduccionismo de estos para evaluar actores y sus relaciones.

Liderazgo y comunicación

Ahora bien, tras definir la gobernabilidad como las acciones concretas que dirigen la sociedad, en las cuales tiene implicación el gobierno y los actores económicos y sociales —o como los llama Prats, actores estratégicos (2013)⁶—, se debe hacer alusión al liderazgo y la comunicación, puesto que estas se utilizarían como las articulaciones entre las relaciones de dichos actores. El liderazgo se entiende como aquel conjunto de habilidades que posee el o los individuos para influir en las acciones o comportamientos de otros para el logro de objetivos creando procesos de gestión internos y externos mediante el uso de “un amplio abanico de estrategias y tácticas” (Como la relación con los medios de comunicación, especialmente los periódicos) (Navarro Ruiz & Humanes, 2014).

En un sentido general, el liderazgo se puede abarcar desde siete dimensiones propuestas por Meng *et ál.* (citados por Nabarro Ruíz y Humanes, 2014):

[...] el liderazgo en relaciones públicas es una compleja mezcla de seis dimensiones interrelacionadas: 1) dinamismo personal (autoconocimiento y visión compartida); 2) trabajo en equipo; 3) orientación ética; 4) construcción de relaciones (externas e internas); 5) toma de decisiones estratégicas, y 6) comunicación y gestión del conocimiento. (p. 49)

También hay una séptima dimensión referente a la cultura, sin embargo, Meng *et ál.* proponen estas dimensiones enmarcándolas dentro de un ámbito organizacional, lo que no las invalida del todo para su extrapolación a un macroentorno como el que se maneja cuando se hace referencia a la gobernabilidad en el que se contienen varios actores estratégicos. Para su extrapolación, la gobernanza se entenderá como el trabajo en equipo, la orientación ética, la construcción de relaciones y la toma de decisiones estratégicas, conservando por su parte la cultura y la comunicación como dimensiones propias, esta última entendida como el poder de transmitir y persuadir para la generación de consensos (Riorda, 2008).

En resumen, el liderazgo necesita de la comunicación, puesto que el líder debe establecerla con sus colabora-

dores, instituciones y demás actores para que estos, a su vez, generen respuestas (que podrían afectar o influenciar al líder) y niveles de articulación⁷ para lograr el mayor beneficio tanto para ellos como para la sociedad en general (Riorda, 2008). De esta suerte, cuanto mejor sea la manifestación de esta capacidad, más alta será la gobernabilidad⁸.

Trayéndolo al contexto Iberoamericano, los constantes conflictos en los países han forjado una crisis institucional generalizada, fruto de la lucha de poderes y dictaduras⁹ (aunque con causas y dinámicas diferentes), lo cual desembocó en prácticas organizacionales corruptas y clientelistas que a la larga no beneficiaron a los pueblos. En consecuencia, en estos países se acentuaron problemas con la representación, inconsistencias institucionales, las desigualdades de riqueza, poder e insatisfacción de necesidades (PNUD, 2012). Trasladado al ámbito social, eso provocó la desconfianza generalizada en las instituciones estatales y sus gobernantes.

Se entiende, por lo tanto, que la coordinación institucional tiene sus bases en escenarios democráticos, pues es en estos donde se les permite el desarrollo de la autonomía en cada entidad, pero con el liderazgo como ejemplo apoyado en discusiones entre los equipos de trabajo que terminan en consenso y apoyo unánime a las decisiones tomadas. Las intervenciones, entendidas bajo estos parámetros, serán bien vistas por la ciudadanía y

7 Riorda (2008) al respecto comenta que la habilidad de comunicar consta de fundar la realidad, para lo cual necesita la comprensión de su mensaje como verdad, lo que genera integración y consensos. Debido ello, se debe tener un proyecto general de gobierno (o itinerario socialmente aceptado) que justifique cada acción o política.

8 El reconocimiento de actores distintos que hacen política con orientaciones e intereses diversos es una de las características de la gobernabilidad democrática, y es el reconocimiento de un orden conflictivo (PNUD, 2012).

9 La mayoría de países de Centro y Suramérica y el Caribe sufrieron desde mediados del siglo xx hasta su última década por los militarismos y las dictaduras debido, en gran medida, tanto a sus crisis sociales y económicas como al fraccionamiento doctrinario mundial. Ejemplos de esto fueron la dictadura chilena de 1973 a 1990 liderada por Augusto Pinochet; la paraguaya, llevada a cabo por Alfredo Stroessner desde 1954 hasta 1989; la uruguaya, bajo la tutela de Juan María Bordaberry, de 1973 a 1985; la nicaragüense, dirigida por la dinastía Somoza, desde 1934 hasta 1979; o la colombiana, auspiciada por las élites de la época y liderada por Rojas Pinilla, de 1953 a 1957. Esta problemática es resaltada por el PNUD en su documento Conflictos Institucionales y de Gestión Estatal (2012), donde señala que el problema central en Iberoamérica no radicó en la abundancia de conflictos en la sociedad —pues estos, como en cualquier democracia, serán siempre constantes—, sino por la ausencia de capacidades del Estado y sus gobernantes para gestionarlos progresivamente (PNUD, 2012).

6 Joan Prats (2003) define a los actores estratégicos como aquellos que tienen la capacidad de incidir tanto en el funcionamiento de las reglas, como en el proceso de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

aumentarán la confianza, pues se crea el imaginario de que al interior de sus organizaciones hay transparencia en sus procesos y, sobre todo, control.

Control interno

Los organismos de cooperación internacional han acogido las reformas administrativas llevadas a cabo por algunos países de Europa Continental y los Estados Unidos¹⁰. En la década del setenta y el ochenta del siglo pasado. Estas reformas se realizaron para estandarizar y promover acciones similares en los países, entre ellos los iberoamericanos, y lograr, de esta manera, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y del sector social (Aguilar Villanueva, 2006). Es decir que organismos como el BID, el BM y la OCDE han tomado prácticas administrativas de países europeos y norteamericanos para implementarlas de manera similar en los países iberoamericanos y del Caribe con el objetivo de promover el fortalecimiento institucional y democrático¹¹.

Así, bajo el nombre de la *nueva gestión pública* (NGP), estos organismos de cooperación reforzaron el espíritu de las reformas administrativas con los métodos y estilos provenientes del sector privado para implementarlos en las organizaciones públicas debido a sus experiencias exitosas.

La NGP enmarca relaciones con el sector privado, bien sea de competencia o colaboración, para cumplir cabalmente los objetivos del sector público, prestando especial atención a la participación ciudadana con la creación y el fortalecimiento de lazos con la institucionalidad¹². Para ello, este paradigma propone la reducción y posterior eliminación del sistema jerárquico burocrático, y el fortalecimiento de la autonomía en la toma de decisiones de los funcionarios, racionalización y flexibilización de procesos (Schröder, 2000, p. 15).

Estos cambios presentados por el modelo de la NGP suponen una reflexión profunda acerca del control de las actividades tanto dentro de las dependencias de una entidad como de los agentes externos que con ella se relacionan, institucionalmente conocido como control de la gestión. En una mirada instintiva, se pueden establecer dos ejes centrales para la ejecución de sus funciones: la consecución de objetivos misionales y el cumplimiento del marco normativo que los acoge. En ese sentido, la ejecución de los principios orientadores de economía, eficiencia y eficacia en las entidades públicas serían el primer filtro del control de la gestión, con los cuales se busca la optimización de recursos a través de

la disminución de reglas y procedimientos en función de decisiones rápidas que ahorren tiempo y dinero, la flexibilización laboral y la evaluación de resultados por encima de los procedimientos (Schröder, 2000, p. 17).

Como se ha expuesto, en la NGP priman la eficacia y la eficiencia, estando de manera presente y paralela la economía, lo que se acompaña de mecanismos extraídos del mercado y adaptados al sector público que se enmarcan en las siguientes clasificaciones: a) devolver autoridad para otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro, atendiendo a un mando unitario (CLAD, 1998).

Estos mecanismos deberán ser controlados rigurosamente en su ejecución para evaluar fundamentalmente

10 Debido a las dificultades que estos afrontaban en su estabilidad económica y social o, en el contexto de los países socialistas, para reconstruir los cimientos democráticos después de su decadencia, con sociedades civiles y mercados productivos (Aguilar Villanueva, 2006).

11 Los préstamos están basados en reorganizaciones institucionales que fomenten la focalización de sus políticas hacia la competencia y minimización de la estructura estatal, lo que promueve iniciativas sin necesidad de presentar proyectos de ley, como lo es el caso del Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo sobre Sostenibilidad Fiscal y Capacidad de Recuperación del Crecimiento, el cual necesitaba "mejorar la estabilidad y previsibilidad presupuestarias", como se puede ver en la hoja de vida del proyecto (Banco Mundial, 2014).

12 Maning (2000), del Banco Mundial, define la Nueva Gestión Pública como "a slippery label. Generally, it is used to describe a management culture that emphasizes the centrality of the citizen or customer, as well as accountability for results. It also suggests structural or organizational choices that promote decentralized control through a wide variety of alternative service delivery mechanisms, including quasi-markets with public and private service providers competing for resources from policymakers and donors. NPM does not claim that government should stop performing certain tasks. Although the New Public Management often is associated with this policy perspective, NPM is not about whether tasks should be undertaken or not. It is about getting things done better" (Maning, 2000, en línea). Por otra parte, el Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo lo define como "una filosofía y corriente de modernización de la administración pública que se ha desarrollado desde la década de los ochenta, orientándose a la búsqueda de resultados y de la eficiencia, principalmente por medio de la gestión del presupuesto público. La NGP "enfatisa en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones" (CLAD, 2008, en línea).

los resultados que, en un primer momento, den cuenta de la adaptación y factibilidad de la NGP en la nueva estructura burocrática y, en un segundo momento, a los aportes al mejoramiento del servicio ágil y oportuno de la burocracia en el funcionamiento del Estado en concordancia con las necesidades de su sociedad.

Ahora bien, una de las formas de aplicación del control de la gestión es a través del control interno, que puede entenderse como “una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y conseguir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno” (The Institute of Internal Auditors, 2013, en línea)¹³. Esta acepción internacional resulta suficientemente flexible para incluir mecanismos de colaboración y competencia con el sector privado, características inherentes en el paradigma de la NGP que exigen y promueven cultura en principios de confianza e integridad.

Control interno y gobernabilidad

Así las cosas, la gobernabilidad se vería reforzada con el control interno debido a que promueve, a través de la flexibilización organizacional, la producción de información y su comunicación, la estandarización de procesos y la evaluación de los mismos, y la comunicación desde la dirección hacia su interior y hacia el exterior mediante la interacción con actores interesados. De este modo, se refuerza la confianza en el líder y se afianza la formulación e implementación de políticas públicas; todo ello ligado a procesos de mejoramiento de las organizaciones y el compromiso de quien lidera (denominado en el MECI como la Alta Dirección), puesto que es quien promueve y orienta la consecución de los objetivos institucionales, como lo señala el MECI:

[...] la decisión de implementar y fortalecer el Sistema de Control Interno (SCI) a través del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), debe ser consecuencia del pleno convencimiento de la primera autoridad de la entidad, del nivel directivo y de todos los servidores. [...] De esta manera la Alta Dirección

13 El texto original, en inglés, dice: “Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations. It helps on organizations accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes” (The Institute of Internal Auditors, 2013).

debe involucrar, la participación activa de los líderes y sus equipos de trabajo para la identificación, diseño, estandarización y actualización permanente de los procesos a su cargo, la gestión de los riesgos y la verificación constante sobre la aplicación de verificación y evaluación de su gestión, de la cual hará parte la organizada por los diferentes organismos de control. (DAFP, 2014, p. 20)

Como se ha mostrado anteriormente, el control interno tiene que ver con el trabajo gerencial que hace cada funcionario en su lugar de trabajo, sin necesidad inmediata de encontrar el control externo (como auditorías), sino que se refiere a las actividades propias y sus resultados, coordinados con los diferentes niveles de organización, evaluando sus riesgos y potencialidades. Esto trae consigo no solo el esfuerzo por mejorar las actividades, sino que incorpora el desarrollo del análisis de los procesos de la organización, lo cual a su vez es el punto de partida de otros sistemas de gestión como el de la calidad, el de información, el de riesgos y el de racionalización de trámites, que mejoran los procesos¹⁴. En otras palabras, el control interno va detrás de la gobernabilidad, realizando los cambios horizontalmente y manteniendo una organización coordinada.

En las entidades públicas, la gobernabilidad busca agilizar la comunicación sobre las estructuras e identificar de la misma manera los obstáculos para actuar sobre ello, así, se establece la manera en la que los funcionarios adquieren y ejercitan su propia autoridad para dar forma a las políticas públicas y proveer bienes y servicios (Camou, 2001)¹⁵, ellos tienen que ver con balances estratégicos del sector público y sus proyectos, así como con la gestión ajustada a la ley y el respeto por la autonomía. Por su relación con el mercado, y por la influencia política, la gobernabilidad requiere de una estructura que garantice que los bienes y recursos generen beneficios a los ciudadanos exigiendo un gasto racional, sumado a una rendición de cuentas como base de todas sus funciones; además, exige un comportamiento dentro del marco de ética y transparencia, donde

14 Un ejemplo de esta interrelación se observa en la Norma ISO 9001:2015, que integra no solamente la gestión de la calidad, sino un enfoque de administración de riesgos, la evaluación del desempeño de los empleados y el liderazgo desde la alta dirección (Escuela Europea de Excelencia, 2015).

15 La gobernabilidad democrática en América Latina, como lo explica Camou (2001), actúa sobre lo político, lo económico y lo social, cada uno mediante diferentes mecanismos, donde el más simple es el último, pues debe tejer redes con los movimientos sociales, organizaciones civiles, etc. para lograr los consensos sobre la aplicación de políticas sociales con legitimidad y conducción eficaz. Se busca conducir los procesos políticos, evitar su erosión, y la participación de actores.

su ordenamiento minimice la intervención política y aumente la racionalidad en la toma de decisiones de las entidades territoriales (Camou, 2001).

La Alta Dirección se encarga de establecer los requisitos mínimos que se deben respetar en una organización en temas desde levantamiento de cargos hasta selección de personal y capacitaciones. Por lo mismo, uno de los problemas de la gobernabilidad es la organización de un sistema de carrera administrativa que sea ejercida de manera plena, pues ante sus limitantes —como la corrupción y las plantas paralelas, entre otras— los empleados de las entidades públicas no tendrán posibilidades de desarrollo dentro de ellas ni la posibilidad de profundizar su conocimiento en las funciones de su cargo. Esto no solo aumenta el deterioro organizacional, sino también la ausencia de gestión del conocimiento.

En Colombia las entidades públicas necesitan del control interno para medir la gestión administrativa teniendo en cuenta herramientas como las Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al ciudadano (que ofrece la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República), la gestión por resultados, la elaboración de indicadores de seguimiento y control y la administración de riesgos (Secretaría de Transparencia Presidencia de la República, 2012)¹⁶. Por lo mismo, se requiere que los funcionarios tengan una visión compartida y homogénea de la organización, para proporcionar una seguridad razonable respecto al cumplimiento de los objetivos y la misión organizacional (Kaplan y Norton, 2008)¹⁷.

El éxito de las organizaciones modernas aumenta por el liderazgo y la comunicación (Kaplan & Norton, 2008), que tengan proyectados resultados a largo plazo en términos de aumento de la transparencia (de la mano

16 En este informe encontramos que “la verificación de la elaboración, de su visibilización, el seguimiento y el control a las acciones contempladas en la herramienta ‘Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al ciudadano’ le corresponde a la oficina de Control Interno” (Secretaría de Transparencia Presidencia de la República, 2012, p. 22); para lo cual dispone de guías no obligatorias pero con los parámetros básicos para que las entidades puedan adaptarlos a sus necesidades particulares.

17 Autores como Kaplan y Norton (2008) detallan la importancia de la alineación entre la alta dirección y los demás empleados, puesto que sin un proceso de gobierno que no oriente el curso de la organización hacia la consecución de objetivos, el éxito en el alcance de la visión será pura suerte; mientras que, si los empleados no entienden la estrategia y no están motivados a su consecución, ya sea porque la comunicación con los directivos no es la mejor o porque no poseen el desarrollo profesional o un incentivo personal adecuado, no habrá ejecuciones exitosas.

e un sistema de control interno y apoyo del Gobierno nacional) a partir de instrumentos como la rendición de cuentas, lo cual brinda estabilidad institucional que se demuestra en la percepción de la ciudadanía. En la práctica esto corresponde con los planes estratégicos en un esquema de gobierno corporativo, pero que tiende a demorarse en el desarrollo debido a los excesivos procesos y reprocesos frente a estos, además de la coyuntura política que atraviesa la entidad territorial, especialmente, si los cargos de la Alta Dirección son de elección popular.

La palabra clave para el ejercicio de gobernabilidad democrática es el liderazgo, en concordancia con un excelente desempeño en el control interno. No se trata de una práctica jerárquica impuesta por autoridad, sino de una orientación del sistema hacia un mejor funcionamiento. Esto es disponer de los insumos estratégicamente, con un horizonte, para que la organización se pueda regular a sí misma, con unos objetivos establecidos hacia donde se encaminan los planes operativos anualmente; es adoptar medidas convenientes en el momento de observar una infracción, determinar responsables e implantar técnicas de control para que no se repita; son los mecanismos que adopta la organización para que no se vulnere la seguridad de la organización, siendo el directivo el responsable de las medidas a adoptar, abarcando todos los procesos de una entidad para que dentro de cada dependencia se manifiesten las alternativas a partir de consensos.

Control interno en Colombia

Aproximándolo al contexto colombiano, el control interno fue adaptado en forma de sistema para el país mediante un entramado de instituciones para su ejercicio y seguimiento, como lo son el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en donde su objetivo principal es definido por este último de la siguiente manera:

[...] lograr la eficiencia, eficacia y transparencia en el ejercicio de las entidades que conforman el Estado colombiano y cualificar a los servidores públicos desarrollando sus competencias con el fin de acercarse al ciudadano y cumplir con los fines constitucionales para los que fueron creadas. (DAFP, 2009, p. 11)

En Colombia se habla específicamente de control desde la crisis financiera de 1921, después de la renuncia del entonces presidente Marco Fidel Suárez, cuando Pedro Nel Ospina se encargó de traer expertos nortea-

americanos para determinar las principales causas del desajuste fiscal y proponer intervenciones institucionales. Así, se llevó a cabo la misión de técnicos en finanzas, encabezada por Edwin Kemmerer, quien también fue contratado como asesor en los gobiernos de Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Perú con los mismos propósitos y aprovechando el auge económico de Estados Unidos (Santos, 2005).

Dentro de las sugerencias de la investigación en mención estaba la creación de un marco legal que permitiera llevar un control permanente sobre las cuentas de la república después de recibirse 25 millones de dólares por parte de Estados Unidos por la venta de Panamá, expidiéndose entonces la Ley 42 de 1923, que creó el Departamento de la Contraloría (institución que fue elevada a rango constitucional en 1945) (Mira, Meza, y Vega, 2001), además de posteriores normas como el Decreto 911 de 1932, la Ley 58 de 1946, y la ley 151 de 1959 —las dos primeras normas enfocadas en la reformatión de las leyes orgánicas de la contabilidad oficial de la nación y del departamento de la contraloría, mientras que la última es sobre la gestión fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados—.

El desarrollo normativo alrededor del tema en los años inmediatos no tuvo un impacto significativo (se resalta la Ley 20 de 1975 donde se extiende el control fiscal para empresas industriales y comerciales del Estado, y el decreto de la Ley 222 de 1983, con la extensión del control después de la contratación administrativa) hasta 1991, cuando de forma expresa se exigió la creación de un marco normativo que permitiera la organización de un sistema de control interno que, a diferencia de normas anteriores, se enfocara no solo en las finanzas públicas sino también en la administración pública.

Es así que al control interno se le otorgó un piso legal que obliga a su ejercicio y puesta en marcha en la totalidad de entidades colombianas con la Ley 87 de 1993, que logró mediante su labor una actividad evaluadora y de asesoría independiente buscando determinar la efectividad del sistema de control de la entidad con miras a contribuir a la Alta Dirección en la toma de decisiones que orienten el accionar administrativo hacia la consecución de los fines estatales. De este modo, la lucha contra la corrupción se constituye como uno de sus objetivos evaluadores fundamentales (DAFP, 2009) por medio de los siguientes elementos (Art. 3, Ley 87 de 1993):

- El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad.

- Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización.

- En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad.

- La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo.

- Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

Se resalta igualmente la Ley 489 de 1998, que crea el Sistema Nacional de Control Interno, el cual se extiende hacia todas las entidades del Estado. Más adelante se reglamentaría mediante el Decreto 2145 de 1999, donde se especifican las funciones de las Oficinas de Control Interno. Para el cumplimiento de esta normatividad se cuenta con el Departamento Administrativo de la Función Pública, que diseña herramientas y estrategias que integran al control interno en cada entidad.

El control interno se implementó en Colombia para mejorar las capacidades de las organizaciones y así cumplir con los fines esenciales del Estado, con lo que se planteó su obligatoriedad y seguimiento en todas las entidades de la administración pública a través del Decreto 1599 de 2005 por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano derogado por el Decreto 943 de 2014 por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), este último menos complejo que el anterior para facilitar su implementación.

La Procuraduría General de la Nación ha emprendido, desde el 2009 hasta la fecha, un programa de seguimiento y evaluación de la implementación del MECI, sumado a otras herramientas de gestión en las organizaciones colombianas como las alcaldías municipales. En este sentido, los resultados arrojados para los organismos administrativos locales señalan que para el 2012 se había avanzado en la implementación de esta herramienta en un 67% (Procuraduría General

de la Nación, 2013)¹⁸; o sea que por cada año se avanzó tan solo un 9,5% en promedio desde la adopción del MECI por decreto.

Igualmente, se debe tener en cuenta que la medición de implementación de esta herramienta se basa en dos condiciones, a saber, una evaluación realizada por el jefe de control interno de la entidad territorial vía web de manera anual para el DAFP y los organismos de control, sumada a reportes cuatrimestrales realizados por la misma oficina (Ley 1474 de 2011), condiciones con las que se busca hacer seguimiento y la generación de planes de mejoramiento continuo sobre el sistema.

Ahora bien, teniendo en cuenta el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 617 de 2000, en donde “Las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categorías”, dichos reportes de información caen dentro del ámbito de la buena fe, puesto que oficinas dentro de las administraciones territoriales podrían desempeñar labores de juez y parte dentro de la implementación y la evaluación del Sistema de Control Interno pudiendo carecer de imparcialidad en ellos.

Si bien se presentan estas observaciones, se resalta que al haber sido elevado a rango constitucional, brindársele una gran estructura normativa robusta y dotársele de herramientas de gestión obligatorias, el control interno hoy toma gran preponderancia frente al conglomerado del control de la gestión en Colombia, pues es el instrumento con el cual se evalúan y proyectan medidas de denuncia y corrección para que el modelo de la nueva gestión pública responda eficaz y eficientemente al funcionamiento general administrativo del Estado en relación dialógica con sus gobernados.

Ejemplos del comportamiento del MECI en entidades territoriales

De la problemática planteada puede dilucidarse que existen dos posibles explicaciones. Por un lado, que los

18 Esta información hace parte de la evaluación que realiza la Procuraduría General de la Nación a las entidades territoriales a través del Índice de Gobierno Abierto, el cual tiene en cuenta la organización de la información (mediante el control interno y la gestión documental), la exposición de la información (visibilidad de la contratación, competencias básicas territoriales, sistema de gestión administrativa) y el diálogo de la información (Gobierno en línea, rendición de cuentas, atención al ciudadano). Se explicará en detalle para profundizar en la elección de los casos relacionados.

planteamientos para la estandarización se encuentran estructurados de manera tal que no dan maniobra de adaptación a las dinámicas locales o, por otro, que existe resistencia al cambio desde las entidades territoriales que han impedido la implantación exitosa del MECI.

Para mostrar lo anterior se han desarrollado mecanismos de seguimiento del control interno desde lo nacional hasta lo territorial, como el de la Procuraduría General de la Nación, el cual a través de mediciones como el Índice de Gobierno Abierto (IGA), procura conocer:

[...] el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción. Se entiende como normas estratégicas anticorrupción aquellas disposiciones que buscan implementar medidas preventivas en el sector público en el marco de las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas de Lucha Contra la Corrupción. (Procuraduría General de la Nación, 2013, p. 1)

Así, el IGA tiene en cuenta, para su medición, la disposición de las normas para la reducción de riesgos en materia de corrupción que hacen las entidades territoriales, así como los comportamientos considerados ejemplares de los funcionarios. Por ello, en los indicadores están relacionados, en su mayor parte, la información otorgada por las oficinas de control interno, lo que busca resaltar la transparencia y la facilidad en la comunicación de la misma con la ciudadanía, como se pretende mostrar en la siguiente tabla de indicadores¹⁹ (ver tabla 2).

Lo que se infiere es que el Índice de Gobierno Abierto se encarga de vigilar el cumplimiento normativo en materia de estrategias anticorrupción, más que evitar los actos de corrupción, a partir de indicadores que las mismas entidades territoriales califican para otorgárselos a casi nueve entidades distintas del Estado: (ver ilustración 1).

Haciendo un contraste con la noción de nueva gestión pública, podría inferirse un punto de desencuentro en tanto el control interno —uno de los factores tenidos en cuenta en el Índice de Gobierno Abierto— resulta una medida para vigilar el cumplimiento irrestricto de la ley por parte de los funcionarios (por ejemplo, es imprescindible que un funcionario del área jurídica

19 La medición del Índice de Gobierno Abierto comenzó a realizarse de manera anual desde el 2013 en Colombia por la Procuraduría General de la Nación como estrategia que se suma a su función preventiva, siendo la herramienta dirigida a evidenciar la transparencia de las entidades estatales (Procuraduría General de la Nación, 2016).

Tabla 2. Informe de indicadores del Índice de Gobierno Abierto

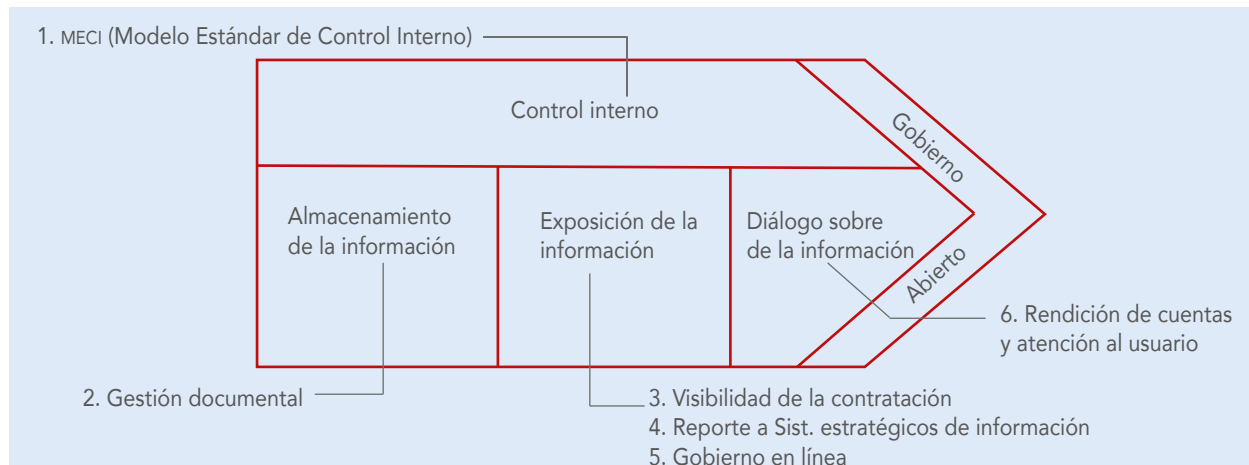
Indicadores del Índice Gobierno Abierto				
Componente	%	Indicador	%	Fuente
1. Control Interno	20%	1.1. Nivel de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI): Puntaje de implementación del MECI	20%	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
2. Almacenamiento de la Información	20%	2.1. Nivel de cumplimiento de la Ley de Archivos: Número de variables cumplidas/ Número total de variables	20%	Archivo General de la Nación (AGN)
3. Exposición de la información	40%	3.1. Nivel de Visibilidad de la Contratación: Número de contratos publicados en el PUC / Número de contratos suscritos y susceptibles de publicación en el PUC reportados a la Contraloría territorial respectiva	20%	Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC) Contraloría General de Santander Contraloría General de Bucaramanga Contraloría General de Floridablanca
			10%	Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC) - Programa Gobierno en Línea
			10%	DNP, Min Hacienda y SuperServicios
			2%	DNP (Dirección de Desarrollo Social)
		2%	Ministerio de Hacienda (Dirección de Apoyo Fiscal - DAF) y DNP (Dirección Nacional de Regalías)	
		4%	Superintendencia de Servicios Públicos (Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo)	
		2%	DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible)	
		2%	DNP (Dirección de Desarrollo Social)	
4. Diálogo sobre la Información	20%	4.1. Nivel de calidad del proceso de Rendición de Cuentas y de Atención al Ciudadano	20%	DNP y Min. TIC
		4.1.1. Nivel de calidad del proceso de Rendición de Cuentas	10%	DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible)
		4.1.2. Atención al Ciudadano a través de las TIC - Índice de Gobierno en Línea (Fase Interacción)	10%	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) - Programa Gobierno en Línea

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2013).

tenga actualizado en línea los procesos licitatorios — donde se requiere la previa capacitación del personal y trabajo con la plataforma web— o que en todas las

áreas se maneje la ley de archivos), mientras el primer paradigma pretende flexibilizar las decisiones alrededor de la misma para reducir tiempos y costos en

Ilustración 1. Cadena de valor del MECI.



Fuente: Procuraduría General de la Nación (2013).

cada proceso. En otras palabras, la discrecionalidad de los funcionarios para el cumplimiento de las metas choca con el límite que impone la norma, sumado a que los procesos que se evalúan desde Control Interno solo sirven para medir un comportamiento específico, dejando de lado el impacto que puede tener el mismo al articularse con otras dependencias o en toda la organización.

Al momento de indagar sobre el comportamiento de los municipios en razón de su transparencia a partir del control interno, se encontraron cambios radicales en el ranking de algunas entidades territoriales, los cuales tienen grandes variaciones en razón de la implementación del MECI y de la ley de archivo y el desarrollo de

audiencias públicas, las cuales son las macrovariables que mide el IGA.

Llamaron la atención dos casos de alcaldías en donde se presenta un fenómeno interesante. Según lo indagado, tan solo poseen el acto administrativo por el cual se adopta el MECI y para el año 2012 no ostentaban la Oficina Asesora de Control Interno, sin embargo, obtuvieron buenos resultados en la evaluación que realiza la Procuraduría en IGA.

La primera alcaldía es la de Villa de Leyva, Boyacá, la cual es de sexta categoría y que para el 2012, según los indicadores del IGA, había implementado el MECI en un 90,9%, mucho más arriba del promedio nacional (67,8%)

Tabla 3. Puntuación por IGA del municipio de Villa de Leyva, Boyacá.

1. Control interno		2. Almacenamiento de la información		3. Exposición de la Información		4. Diálogo de la información	
Ind. 1.1. Implementación del MECI	Ind. 2.1. Cumplimiento de la Ley de Archivos	Ind. 3.1. Reporte a sistemas estratégicos de información	Ind. 3.2. Gobierno en línea	Ind. 3.3. Visibilidad de la contratación	Ind. 4.1. Audiencias públicas	Ind. 4.2. Atención al ciudadano	TOTAL IGA
95,75	13,33	80,04	72,12	52,91	60,00	53,38	56,99

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2011).

Ilustración 2. Estructura administrativa municipio de Villa de Leyva, sector central.

Estructura administrativa municipio de Villa de Leyva Sector central



Fuente: Alcaldía de Villa de Leyva (2010).

y del departamental (67,4%) (Procuraduría General de la Nación, 2013).

Pero lo anterior no contrasta con las evidencias encontradas en la alcaldía, pues para el año 2012 en ella no se contaba con alguna persona ejerciendo el control interno, y tan solo en el mes de febrero de 2013 se contrató a una profesional que atendiera los asuntos relacionados con el MECI y asesorara a la Secretaría de Planeación y Control Interno (ver ilustración 2).

De este modo, desde el establecimiento del control interno para Villa de Leyva mediante el Decreto 048 de 2003, no se encontraron evidencias de avance de la implementación más que los Informes ejecutivos de Avance Implementación MECI de los años 2007, 2009 y 2013, los cuales son enviados vía web a la Procuraduría General de la Nación.

Al investigar a profundidad en el caso de Villa de Leyva, municipio al que su riqueza turística y de investigación paleontológica le ha exigido administrativamente más que a otros respecto a control interno, tiene su oficina dentro de la Secretaría de Planeación, lo que en otras palabras significa que se audita a sí misma²⁰.

La tabla 4 muestra que a pesar de que existe la implementación de sistemas de control con el ánimo de tomar

decisiones a partir del análisis de sus resultados, en realidad no se han tenido en cuenta desde una perspectiva gerencial. Esto, en otras palabras, quiere decir que los informes de control interno no pasan de una presentación formal sin una vinculación de responsabilidades de los funcionarios involucrados con los procesos y sin contar que en la práctica el compromiso institucional deja en último lugar de atención a los efectos (positivos o negativos) que puedan tener los informes para el mejoramiento de su entidad.

Un segundo ejemplo es el de la alcaldía de Ubaque, Cundinamarca, municipio de sexta categoría, el cual, según el IGA de 2011, señala una implementación del MECI casi de un 100%, como lo señala la tabla 5.

Esto contrasta con los datos obtenidos para el año 2012, donde se le califica con un avance del 0% (Procuraduría General de la Nación, 2013), mismo tiempo en el que se creó la Oficina Asesora de Control Interno y con ella el nombramiento de una persona para el ejercicio del empleo creado²¹. Pero queda entonces la pregunta, ¿quién calificó al municipio en años anteriores? Por otro lado, en este ejemplo tampoco se encontraron evidencias de la implementación del MECI sino desde la creación de la Oficina Asesora de Control Interno mediante el Acuerdo 002 de 2012, el cual señala que las funciones de control interno se ejercían en la Oficina Administrativa y de Gobierno.

Tabla 4. Avances y debilidades del control interno en el municipio de Villa de Leyva para el año 2013.

Avances	Debilidades
Se realizó la implementación la totalidad del Subsistema de Control Estratégico con sus componentes y elementos. Se tiene todos los documentos, actas, resoluciones y demás protocolos.	La reestructuración hizo que se presentaran cambios en los esquemas de organización. Algunos documentos por los cambios no se actualizaron.
Se establecieron los elementos y componentes del subsistema de Control de Gestión, al igual que los procesos, procedimientos e indicadores. Se manejó la información y las comunicaciones dentro de la administración, así como los indicadores de los procedimientos, con lo que se establecen los mapas de riesgos y sus respectivas valoraciones.	Los cambios en la reestructuración hacen que se presenten transformaciones en algunos procesos y procedimientos de la organización. Aún no se manejaba la estructura plana de los procesos.
Se implementó el subsistema de control de Evaluación, tanto como sus componentes y elementos.	No se realizaron las auditorías internas de los procesos. No se generaron planes de acción, los individuales, ni los procesos para verificar la implementación.

Fuente: Elaboración propia.

20 Aunque no es posible afirmar a ciencia cierta sino por experiencia de los autores, es frecuente hallar en las entidades territoriales que la implementación del MECI se encuentra retrasada por dar prioridad a otras actividades propias de las características de sus entornos y que, debido a su urgencia, no dan espacio para el cabal cumplimiento de la Ley 87 y sus disposiciones.

21 Con el Decreto 016 de 2013 se nombra a una persona como jefe de la Oficina de Control Interno en Ubaque, Cundinamarca.

Tabla 5. Puntuación por IGA, municipio de Ubaque, Cundinamarca.

1. Control interno		2. Almacenamiento de la información		3. Exposición de la Información		4. Diálogo de la información		TOTAL IGA
Ind. 1.1. Implementación del MECI	Ind. 2.1. Cumplimiento de la Ley de Archivos	Ind. 3.1. Reporte a sistemas estratégicos de información	Ind. 3.2. Gobierno en línea	Ind. 3.3. Visibilidad de la contratación	Ind. 4.1. Audiencias públicas	Ind. 4.2. Atención al ciudadano		
94,95	13,33	70,62	51,92	33,33	70,00	26,13	46,82	

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2011).

Seguidamente, se necesita coordinar el Control Interno con el estatuto anticorrupción identificando puntos críticos susceptibles de desvío de recursos para sugerir luego recomendaciones para mitigar los riesgos asociados a estos. Por ejemplo, en el área administrativa se encontró que los manuales de procesos y procedimientos no existen o que están desactualizados, por cuanto no han encontrado el compromiso de la Alta Dirección para abrir los espacios y discutir de qué forma se llevaría a cabo esta actividad sin descuidar las vicisitudes que diariamente enfrentan los funcionarios (Alcaldía de Ubaque, 2013).

Cabe preguntarse, en este caso, si existen alternativas desarrolladas por la propia administración para enfrentar la corrupción y en general para llevar de forma autónoma el control de sus actividades bajo unos principios diferentes a los señalados por el MECI y por la Ley 87, o al menos, aplicados de forma diferente mas no opuesta. O si, por el contrario, los resultados obtenidos tras las evaluaciones muestran que la entidad territorial se encuentra rezagada en el control de sus funciones y la socialización de los hallazgos principales que son producto de las auditorías. De ahí que sea necesario ilustrar sobre el compor-

Tabla 6. Informe ejecutivo del MECI en municipio de Ubaque

Factor	Puntaje	Nivel	Por favor consultar el instructivo para la interpretación de las calificaciones por componente, las cuales explican las acciones de mejora para cada uno.
Entorno de control	4.25	Satisfactorio	
Información y comunicación	2.93	Intermedio	
Actividades de control	3.73	Satisfactorio	
Administración de riesgos	2.97	Intermedio	
Seguimiento	3.62	Intermedio	
Indicador de madurez MECI	62.5%		Intermedio
Fase			Valor
INICIAL: Evaluar el avance del sistema de control interno de las entidades mediante la determinación de niveles de madurez, basados en la estructura del Modelo Estándar de Control Interno MECI, que permitan establecer acciones de mejora con el fin de fortalecer el Control Interno.			0 - 10
BÁSICO: El modelo de control interno se cumple de manera primaria. La entidad cumple las funciones que la ley le exige, pero no tiene en cuenta la voz de la ciudadanía ni de sus servidores. Los datos de seguimiento y revisión del modelo son mínimos.			11 - 35
INTERMEDIO: El modelo de control interno se cumple, pero con deficiencias en cuanto a la documentación o a la continuidad y sistemática de su cumplimiento, o tiene una fidelidad deficiente con las actividades realmente realizadas. Se debería solucionar las deficiencias urgentemente, para que el sistema sea eficaz.			36 - 65
SATISFACTORIO: El modelo de control interno se cumple, se toman acciones derivadas del seguimiento y análisis de datos. Existen tendencia a mantener la mejora en los procesos. La entidad ha identificado los riesgos para la mayoría de sus procesos, pero no realiza una adecuada administración de riesgo			66 - 90
AVANZADO: Se gestionan de acuerdo con el modelo MECI 100:2005 y son ejemplo para otras entidades del sector. El nivel de satisfacción de las partes interesadas se mide continuamente y se toman decisiones a partir del seguimiento y revisiones que se le hacen a los procesos y servidores. Se mide la eficacia y la eficiencia de las actividades y se mejora continuamente para optimizarla. La administración de los riesgos es eficiente y mantiene a la entidad cubierta ante amenazas.			91 - 100

Fuente: Alcaldía de Ubaque (2013).

tamiento reciente y la contrastación con la realidad de la entidad.

La tabla 6 indica que en el municipio de Ubaque se han desarrollado los factores del control interno de forma satisfactoria e intermedia. Sin embargo, esta evaluación se queda corta porque las decisiones no trascienden los resultados del informe, lo cual infiere una falta de liderazgo desde el mismo alcalde, lo que deja todo en manos de la Oficina de Control Interno (donde solo hay un funcionario) sin un plan de acción consensuado en función de unos objetivos, fruto de las disposiciones del análisis de estos informes.

Si bien solo se mostraron dos ejemplos de entidades que se escogieron por pertenecer a los 951 municipios del país de sexta categoría²² (Contaduría General de la Nación, 2017), se podría empezar a poner en duda la implementación del MECI en las entidades territoriales y su incidencia real en las alcaldías municipales, pues en ambos casos no hubo implementación efectiva y, por tanto, careció de impacto en la gobernabilidad local. Por otra parte, el Decreto 943 de 2014 modifica el MECI y obliga nuevamente a las entidades públicas a implementarlo; es decir, dos años después de que se comenzó a implementar en las alcaldías de Villa de Leyva y Ubaque, lo tendrían que modificar a las nuevas especificaciones de la norma.

¿Podría decirse que el MECI no ha funcionado en las entidades territoriales? A los análisis expuestos se pueden sumar el estudio de Johana Cárdenas (2012), donde a partir de un análisis cualitativo se encuentra que en algunas entidades públicas de Palmira (Personería, Contraloría y Secretaría de Hacienda) la implementación del MECI tiene falencias en las etapas de implementación debido a tres factores: compromiso de la Alta Dirección en la sensibilización del funcionario; desarrollo del talento humano en el área de capacitaciones y actualizaciones; y falta de compromiso de los mismos funcionarios (Cárdenas, 2012).

Se llegó a estas conclusiones luego de realizar entrevistas y contrastarlas con las evidencias físicas del cumplimiento del MECI en cada entidad, por lo que se toma en cuenta la información tangible como las percepciones de los funcionarios. Así, por ejemplo, reconocieron

que el MECI es una herramienta de gestión que facilita los procesos de la entidad (en disminución de quejas, logro de objetivos y metas, planeación organizacional, mejoramiento continuo, entre otros), especialmente en relación con el Sistema de Gestión de Calidad, lo que reduce los riesgos. Sin embargo, al cuestionarles sobre el grado de cumplimiento, los funcionarios reconocen que no es tenido como prioridad en sus funciones, en parte porque no ven ejemplo desde la Alta Dirección; si a esto se le suma el constante traslado de funcionarios, la alta rotación de contratistas, la baja cultura de trabajo en equipo y la resistencia al cambio confluyen en que se tenga como última expectativa el cumplimiento del MECI (Cárdenas, 2012).

Otro ejemplo que puede aportar a la discusión es la implementación del MECI en otros escenarios como instituciones educativas, donde las expectativas son altas, pero se topa con un desafío mayor al no contar con un aparato institucional riguroso que determine los productos de los componentes que debe entregar la entidad. A esto se suma que todavía es difusa la socialización de los elementos del MECI y la identificación de las dinámicas del liderazgo dentro de su implementación, además del esfuerzo tanto de los funcionarios como de los grupos de interés, es decir, desde el rector hasta los padres de familia a partir de trabajo en equipo (Arboleda, 2011).

Si se trabaja el MECI a partir de este desafío, los planes de acción diseñados de forma conjunta entre directivos, docentes, estudiantes y padres de familia permitirían la vinculación de los principios de autorregulación, autogestión y autocontrol a partir de actividades de la vida cotidiana. Esto fortalece los lazos entre actores y la coordinación armónica entre múltiples liderazgos, el proceso de control interno hasta la consecución de los productos requeridos por el MECI (Arboleda, 2011, p. 123).

La información presentada permite aclarar más el panorama del control interno, lo que conlleva una crisis de comunicación dentro de un proceso de descentralización de las entidades públicas colombianas, partiendo del cumplimiento de la normatividad cuando de lo que se trata es de promover el liderazgo y de fortalecer la articulación entre las instituciones y la comunidad, comprendiendo esta relación como un todo complejo, no como la suma de sus funciones (Morin, 2003). En suma, el mejoramiento de la eficiencia institucional se encuentra en la ampliación del sistema, reconociendo que el ideal no es una situación de equilibrio, sino de dinamismo estabilizado y en un contacto permanente con el medio

22 Además de estar en dos de los departamentos de mayor categoría en el país; Cundinamarca al tener categoría Especial y Boyacá al ser de primera categoría (Resolución 679 de 2016), lo que les elevaría en su desarrollo administrativo del promedio dentro de la categorización municipal.

ambiente, intentando aumentar su complejidad al traducir las necesidades de los ciudadanos en lo administrativo público (Morin, 2003). Por lo mismo, vale la pena reflexionar sobre la efectividad del proceso de descentralización en Colombia.

Es pertinente aclarar que, evidentemente, existen casos donde la implantación del MECI va a un ritmo lento debido a la falta de compromiso y liderazgo, lo cual puede obedecer esencialmente a la ausencia de campañas de sensibilización a todos los funcionarios, que debe venir a su vez como una decisión de la Alta Dirección para, de esta forma, motivar el trabajo en equipo y vincular a todo el personal en el mejoramiento de sus propios procesos, en un sentido de autonomía en la toma de decisiones y siguiendo el paradigma de la descentralización (Cárdenas, 2012).

Entonces, el tema para reflexionar puede ser el mismo proceso de descentralización. Esto porque la Alta Dirección en las entidades territoriales tiene todavía muchos aspectos para mejorar en lo referente a la implementación del MECI, especialmente en el orden de prioridades: o atienden a las dinámicas propias de su territorio o atienden a las órdenes nacionales (como el MECI), pero no ambas al mismo tiempo (Arboleda, Murillo, y Palacios, 2014).

Lo que demuestra los casos estudiados es que se pretenden estandarizar procesos que tienen lógicas particulares de acuerdo a los contextos donde se desenvuelven las entidades territoriales y, como se ve en la ejecución del MECI, se vuelve un obstáculo que impide y desconoce las dinámicas internas. Esto es lo que constituye una inteligencia ciega, que en palabras de Morin (2003):

[...] destruye los conjuntos y las totalidades, aísla todos sus objetos de sus ambientes. No puede concebir el lado inseparable entre el observador y la cosa observada. [...] Los problemas humanos quedan librados, no solamente a este oscurantismo científico que produce especialistas ignaros, sino también a doctrinas obstrusas que pretenden controlar la científicidad, a ideas clave tanto más pobres cuanto que pretenden abrir todas las puertas, como si la verdad estuviera encerrada en una caja fuerte de la que bastara poseer la llave, y el ensayismo no verificado se reparte el terreno con el cientificismo estrecho. (p. 31)

Esto no parece tan abstracto si se aplica a la incapacidad de interpretar la complejidad que encierra lo social, y lo sencillo que resulta intervenir con

arreglos institucionales que son al mismo tiempo copias de paradigmas unidimensionales occidentales. Cuando se reduce la imposición de estos parámetros, también reducen las interacciones sociales con lo administrativo público, exclusivamente con audiencias públicas y sistemas de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias, desconociendo que las relaciones con la ciudadanía y las colectividades tienen contenido evidentemente político y trascienden estos escenarios formales, por lo que resultan insuficientes los esfuerzos (Arboleda, 2011). En otras palabras, la implantación del modelo no tiene en cuenta los fenómenos antro-po-sociales y no comprende que hay partes que solo tienen funciones cuando se relacionan con el todo.

Uno de los propósitos de la descentralización consiste en permitir ciertos niveles de autonomía en las entidades territoriales para que se permita visibilizar sus iniciativas particulares de desarrollo, todo ello con la guía del gobierno nacional (con sus parámetros definidos en el Plan Nacional de Desarrollo) y ejerciendo control y vigilancia, especialmente sobre el desvío de recursos (Arboleda, Murillo, y Palacios, 2014, p. 16). Esto quiere decir que los Gobiernos locales tendrían la facultad de manejar los procesos de control interno según su discrecionalidad, es decir, implementar sus propias estrategias de control interno de acuerdo a las dinámicas de su entorno organizacional y social, en tanto la ciudadanía también desempeña un papel de veedor no solo desde perspectivas presupuestales sino también de construcción de formas de empoderamiento local. Por supuesto, es una alternativa que se debe sopesar con otros factores como el presupuesto y los productos a entregar de estas estrategias de control interno.

Así mismo, si bien hace falta fortalecer la cooperación institucional en el ámbito nacional-local, también vale la pena complementarla con cooperación en la dirección local-nacional, que en palabras prácticas es transformar los sistemas de indicadores en términos de información requerida y particularidades de los contextos de las entidades territoriales bajo unos parámetros básicos, como la participación ciudadana en rendiciones de cuentas, decisiones articuladas en los niveles municipal, departamental y regional a partir de comisiones y vigilar el cumplimiento de los objetivos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo para las entidades en coordinación con Planeación Nacional. Se trata entonces de reforzar la descentralización a partir del liderazgo reflejado en la gobernabilidad, lo que implica herramientas como la implantación del control interno.

Conclusiones y recomendaciones

La gobernabilidad es, en cuanto a capacidad manifestada de los gobernantes, una cualidad donde convergen habilidades como el logro de consensos, la formulación e implementación de políticas públicas y la manera en que interactúan con su entorno. Partiendo de este concepto se ha tendido a generalizar la manera como se mide y debe ser en los gobiernos (ya sean nacionales o locales), lo que hace obvio a los procesos de construcción institucional de cada sociedad.

Es así como en Colombia, y en el caso particular de Villa de Leyva y Ubaque, se han tendido a adaptar herramientas basadas en modelos internacionales como el MECI²³ a través de la obligatoriedad normativa desde el nivel nacional bajo la premisa de asegurar una mejor gestión, facilitar el control y, de paso, mejorar la gobernabilidad.

Sin duda, el control interno, a través del MECI, promueve mecanismos de liderazgo y comunicación, pues enseña el ejercicio del autocontrol y seguimiento de las actividades cotidianas no solo en el dirigente de las organizaciones, sino en cada uno de sus integrantes. También hace hincapié en el compromiso de la Alta Dirección para el logro de cambios significativos en las organizaciones y su mejoramiento.

Entonces, la actualización del MECI demuestra la importancia de la gestión de la información y la comunicación como eje fundamental para la consolidación de la confianza en la organización, así como para la consolidación de la gobernabilidad de la Alta Dirección y, por ende, de mecanismos democráticos de participación, pues se motiva la producción de información comprensible y organizada para los usuarios e interesados.

Pero precisamente, como se ejemplificó, el proceso de control interno promovido en Colombia a través de la implementación del MECI, no pareciera contemplar las dinámicas locales (por lo menos en los municipios donde se tuvo la oportunidad de indagar). Esto refiere a asuntos como el poco avance tecnológico de los municipios, los lentos procesos de implementación de estos modelos, la poca capacidad técnica y económica con

que cuentan las alcaldías para su real implementación, o las constantes crisis que estos atraviesan si no por violencia, por los desastres naturales o la corrupción.

En estas circunstancias, los gobiernos locales de Villa de Leyva y Ubaque parecen dar prioridad a otras circunstancias de orden local, y así dejan de lado las ambiciones nacionales y / o internacionales, dificultando la interiorización de lineamientos, herramientas u otro tipo de directivas que no abarquen su problemática inmediata, así todo ello sea de obligatorio cumplimiento. Esto se observó en los anteriores ejemplos, donde después del cumplimiento normativo de implementación del control interno en las alcaldías, no se generaron las dinámicas pretendidas y todo quedó en el papel.

De ninguna manera se pretende negar los beneficios del control interno en las organizaciones ni mucho menos en los gobiernos, pero la formulación de estas herramientas de gestión resulta ajena a los contextos locales y tan solo a través de la imposición normativa es que se han logrado avances en su implementación. De este modo, el control interno como premisa merece una mayor construcción institucional desde lo endógeno, en donde se haga partícipe a la organización y así se facilite su interiorización.

Por otro lado, los Gobiernos se desenvuelven junto con otros actores e instituciones, por lo que interactuar con herramientas fuera del contexto podría afectar o entorpecer su gobernabilidad; es decir, su confianza, liderazgo, comunicación y, por tanto, la formulación e implementación de políticas públicas. Esto debido a que, por ejemplo, con el control interno, se obliga al cambio de interacciones con la comunidad o agrupaciones interesadas, como con los integrantes de la entidad; varía la producción de información; y el mismo modo de direccionamiento estratégico será diferente. En resumen, los mecanismos autóctonos de gestión tendrán en cuenta las dinámicas de la gobernabilidad y gobernanza para el logro de los objetivos gubernamentales que aquellos provenientes de otras latitudes, con los cuales las personas, tanto dentro como fuera de la entidad, no se sienten identificadas.

No se aísla que el Modelo Estándar de Control Interno es una herramienta que se adapta a las condiciones organizacionales, y lo que brinda el Departamento Administrativo de la Función Pública son referencias básicas para el correcto uso de esta. Sin embargo, aquí interviene el liderazgo del gobernante, quien debe procurar que se aseguren las reales dinámicas bajo las que se encuentra la organización y su entorno, con el objeto de que esta herramienta, en vez de convertirse

23 Para obtener la validación técnica internacional, el Modelo Estándar de Control Interno se basa en el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), de Estados Unidos; el Criteria of Control Board (COSO), de Canadá; el Cadbury, de Gran Bretaña; el Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT), de Australia, y la Government Accountability Office (GAO), del Gobierno de los Estados Unidos.

en una carga más para los funcionarios, pueda servirles en su gestión.

De esta manera, la recomendación más importante es la promoción de una construcción del control interno desde lo local, por lo menos en los municipios mencionados, con una mayor participación y compromiso de la Alta Dirección a través de su gobernabilidad, pues aquella no solo motiva, sino que orienta a la organización a los resultados esperados.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (2006). Nueva Gestión Pública. En, L. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y Gestión Pública* (pp. 137-236). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann Para La Libertad.
- Alcaldía de Ubaque. (2013). *Resultado evaluación 2013*. Ubaque: Alcaldía de Ubaque.
- Alcaldía municipal de Ubaque. (29 de abril de 2013) Por el cual se hace el nombramiento del Jefe de Control Interno de la Alcaldía municipal de Ubaque Cundinamarca. [Decreto 016 de 2013].
- Alcaldía municipal de Villa de Leyva. (28 de junio de 2003) Por el cual se establece el sistema de control interno para el municipio de Villa de Leyva Boyacá. [Ley 617 de 2000].
- Alcaldía de Villa de Leyva. (30 de noviembre de 2010). *Nuestra Alcaldía*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2013 del sitio de internet de la Alcaldía de Villa de Leyva, Boyacá: <http://villadeleyva-boyaca.gov.co/dependencias.html>.
- Arboleda, C., Murillo, O. y Palacios, I. (2014). *Retos, limitaciones y avances en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en el municipio de Cantón de San Pablo entre los años 2008 y 2014*. Quibdó: EAFIT.
- Arboleda, G. (2011). *El Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como herramienta que facilita el proceso de gestión escolar en una institución educativa*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- Banco Mundial. (7 de diciembre de 2014). *Primer préstamo programático para políticas de desarrollo sobre sostenibilidad fiscal y capacidad de recuperación del crecimiento*. Recuperado del sitio de internet Proyectos y operaciones del Banco Mundial: <http://projects.bancomundial.org/P123267/fiscal-risk-management-development-policy-loan?lang=es>.
- Camou, A. (2001). Estudio Preliminar. En, A. Camou. *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 15-60). México D.F.: Plaza y Valdés, S.A.
- Cárdenas, J. (2012). *Evaluación del Impacto del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como herramienta de gestión para algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Recuperado de sitio de internet www.clad.org: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina>.
- CLAD. (2008). *Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación*. Obtenido del sitio de internet www.clad.org: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html#sdfootnote3sym.
- Concejo Municipal de Ubaque. (16 de marzo de 2012). Por medio del cual se crea la Oficina de Control Interno del municipio de Ubaque y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 002 de 2012].
- Congreso de Colombia. (19 de julio de 1923). Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. [Ley 42 de 1923]. DO: 19.119.
- Congreso de Colombia. (18 de diciembre de 1946). Por la cual se reforman las leyes orgánicas del Departamento de Contraloría y se dictan otras disposiciones. [Ley 58 de 1946]. DO: 26.311.
- Congreso de Colombia. (11 de diciembre de 1959). Sobre empresas y establecimientos públicos descentralizados. [Ley 151 de 1959]. DO: 23.342.
- Congreso de Colombia. (28 de abril de 1975) Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones. [Ley 20 de 1975]. DO: 34.313.
- Congreso de Colombia. (2 de febrero de 1983). Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus

entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. [Ley 222 de 1983]. DO: 36.189.

Congreso de Colombia. (29 de noviembre de 1993). Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. [Ley 87 de 1993]. DO: 41.120.

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [Ley 489 de 1998]. DO: 43.464.

Congreso de Colombia. (6 de octubre de 2000) Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. [Ley 617 de 2000]. DO: 44.188.

Congreso de Colombia. (12 de julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011]. DO: 48.128.

Contaduría General de la Nación. (1 de marzo de 2017). *Categorización de departamentos, distritos y municipios*. Recuperado del sitio de internet de la Contaduría General de la Nación: http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkEKcABHA7z6g-D6cShwMyL-SfuwKnL3NKdIPciAB_X4e-bmp-gW5oaGhEeWKAA-cWLNsl/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2Xz-MwNDAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks.

DAFP. (2009). *Cartillas de administración pública. Rol de las Oficinas de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces*. Recuperado el 28 de noviembre de 2013 del sitio de internet del Departamento Administrativo de la Función Pública: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=56.

DAFP. (2014). *Manual técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano MECI 2014*.

Recuperado del sitio de internet del Departamento Administrativo de la Función Pública: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=2162.

Escuela Europea de Excelencia. (2015). *Adaptación a la nueva norma ISO 9001:2015*. Recuperado del sitio de internet Nueva ISO 9001:2015: <http://www.nueva-iso-9001-2015.com/>

García Villarreal, J. P. (2010). *Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. México D.F.: OCDE.

Kaplan, R. y Norton, D. (2008). *Execution Premium*. Barcelona: Deuso.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2000). La Gobernabilidad es Fundamental. Del Análisis a la Acción. *Finanzas & Desarrollo*, 10-13.

Maning, N. (2000). *The New Public Management & its Legacy*. Recuperado de <http://web.archive.org/web/20051112074952/www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm>.

Melo, J. O. (2001). *Sociedad civil y ciudadanía en el proceso de paz*. Recuperado del sitio de internet Colombia es un tema. Jorge Orlando Melo: <http://www.jorgeorlandomelo.com/sociedadcivil.htm>.

Mira, J. C., Meza, C. y Vega, D. (2001). El control fiscal en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Morin, É. (2003). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

Navarro Ruiz, C. y Humanes, M. L. (2014). Liderazgo estratégico en el sector de las relaciones públicas en España. Características, retos, factores culturales y estructurales. *Revista internacional de relaciones públicas*, 4, (8), 43-64. doi: <https://doi.org/10.5783/rirp-8-2014-04-43-64>.

PNUD. (2012). Conflictos institucionales y de gestión estatal. En, *PNUD. La protesta social en América Latina* (pp. 185-214). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores S.A.

Prats, J. O. (2003). El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 239-269.

- Presidencia de la República. (4 de noviembre de 1999). Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2145 de 1999]. DO: 43.773.
- Presidencia de la República. (26 de julio de 2001). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado [Decreto 1537 de 2001]. Recuperado de: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3555_documento.pdf.
- Presidencia de la República. (20 de mayo de 2005). Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano. [Decreto 1599 de 2005]. DO: 45.920.
- Presidencia de la República. (21 de mayo de 2014). Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno. [Decreto 943 de 2014]. DO: 49.158.
- Presidente de la República. (23 de mayo de 1932). Por el cual se reforman las leyes orgánicas de la contabilidad oficial de la nación y del departamento de contraloría. [Decreto 911 de 1932 de 1923]. DO: 21.997.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Cumplimiento de las Normas Estratégicas Anticorrupción: Índice de Gobierno Abierto. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (2013). Cumplimiento de las Normas Estratégicas Anticorrupción: Índice de Gobierno Abierto. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (11 de 12 de 2016). *Índice de Gobierno Abierto*. Obtenido del sitio de internet de la Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>.
- Riorda, M. (2008). Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. *Reforma y Democracia*, 40, 1-15.
- Saldomando, Á. (2002). *Medir la gobernabilidad ¿quimera o instrumento de trabajo sobre que?* Recuperado de cinco.org.ni: <http://cinco.org.ni/archive/38.pdf>
- Santos, E. (Abril de 2005). La misión Kemmerer. *Credencial Historia*, (184), 8-16.
- Schröder, P. (2000). *Nueva gestión pública: Aportes para el buen gobierno*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann.
- Secretaría de Transparencia Presidencia de la República. (2012). *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Recuperado del sitio de internet de la Secretaría de Transparencia Presidencia de la Republica: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/Estrategias%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20del%20Plan%20Anticorrupci%C3%B3n%20y%20de%20Atenci%C3%B3n%20al%20Ciudadano.pdf>.
- The Institute of Internal Auditors. (Julio de 2013). *Board Policy Manual*. Recuperado el 29 de septiembre de 2014 del sitio de internet The Institute of Internal Auditors: <https://na.theiia.org/committees/Committee%20Documents/Board%20Policy%20Manual.pdf>.
- Tomassini, L. (1992). Estado, Gobernabilidad y Desarrollo. *Revista Ciencia Política*, 1-2, (14), 23-61.

Análisis de la información de gestión administrativa reportada en el departamento de Santander (2012-2015)

María Lucía Sierra Sierra

Autora

María Lucía Sierra Sierra

Socióloga de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC), Bucaramanga; magíster en gestión de la tecnología educativa de la Universidad de Santander (UDES), Bucaramanga; especialista en métodos y técnicas de investigación social de la Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga; especialista en gerencia pública de la Universidad de Santander (UDES), Bucaramanga; especialista en administración de la informática educativa de la Universidad de Santander (UDES), Bucaramanga. Actualmente docente investigadora, docente de cátedra y docente del programa de capacitaciones de la Escuela Superior de Administración Pública Territorial Santander.
mluciasierra@yahoo.com.ar

Palabras clave

Gestión administrativa, empalme, gobernanza, gobernabilidad, modernización.

Keywords:

Administrative Management, Hand-over, Governance, Governability, Modernization.

JEL: H0, H1, H7.

Fecha de recepción: 08-02-2017

Fecha de aprobación: 15-06-2017

Cómo citar este artículo

Sierra Sierra, M.L. (2017). Análisis de la información de gestión administrativa reportada en el departamento de Santander (2012-2015). *Administración & Desarrollo*, 47(1), 118-139.

Resumen

El grado de desarrollo administrativo está íntimamente relacionado con las decisiones y acciones adelantadas por el gobierno de turno conforme a su plan de desarrollo previamente establecido. Este estudio permitió revisar y analizar cada uno de los componentes de la gestión administrativa respecto a la información reportada en los documentos de empalme por cada uno de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander. Para la elaboración de este trabajo se utilizaron los métodos de indagación y revisión de las páginas web de dichos municipios, partiendo de una revisión de la literatura sustentada en conceptos y enfoques de la administración pública, de los procesos de descentralización, democratización y modernización, además de algunos otros conceptos como gobernanza y gobernabilidad. Lo anterior a partir de una visión exploratoria y descriptiva orientada a la identificación de fenómenos propios de la gestión administrativa local expresada a través de los informes de empalme de la gestión que comprende el cuatrienio 2012-2015.

Analysis of the Management Information reported in the Department of Santander (2012-2015)

Abstract:

The level of administrative development is intimately related to the decisions and actions taken by the current Government in accordance with its previously established development plan. This study allows the review and analysis of each one of the components of administrative management regarding the information reported in the hand-over reports for each of the 81 tier 6 municipalities of the Department of Santander. For the preparing of this work, research and review methods were applied to the websites of such municipalities based on the review of the literature sustained on Public Administration concepts and approaches, processes of decentralization, democratization and modernization, and certain concepts such as governance and governability. The above has been possible upon an exploratory and descriptive vision oriented to the identification of local governance phenomena expressed through the hand-over management reports of the four-year period 2012-2015.

Análise da informação de gestão administrativa reportada no Departamento de Santander (2012-2015)

Resumo:

O nível de desenvolvimento administrativo está intimamente relacionado com as decisões e ações tomadas pelo governo no poder, conforme seu plano de desenvolvimento previamente estabelecido. Este estudo permitiu revisar e analisar cada um dos componentes da gestão administrativa com relação à informação reportada nos documentos de sucessão dos governos, em cada um dos 81 municípios de sexta categoria do Departamento de Santander. Para a elaboração deste trabalho se utilizaram os métodos de indagação e revisão dos sites desses municípios, partindo de uma revisão da literatura sustentada em conceitos e enfoques da administração pública, dos processos de descentralização, democratização e modernização, além de alguns outros conceitos como governança e governabilidade. Se utilizou uma perspectiva exploratória e descritiva, orientada à identificação de fenômenos próprios da gestão administrativa local, expressa por meio dos informes de sucessão da gestão dos governos, compreendendo o período de 2012 até 2015.

Palavras chave:

Gestão administrativa, sucessão dos governos, governança, governabilidade, modernização.

Analyse des informations de gestion administrative, déclarée dans le Département de Santander (2012-2015)

Résumé:

Le degré de développement administratif est lié aux décisions et mesures prises par le gouvernement actuel, selon son plan de développement mis en place. Cette étude on a permis d'examiner et d'analyser chacune des composantes de la gestion administrative en ce qui concerne les informations communiquées par chacune des 81 municipalités de sixième catégorie du Département de Santander. Pour la préparation de cet étude ont été utilisés des méthodes d'enquête et d'examen des sites web de ces municipalités, à partir d'une revue de la littérature soutenue par des concepts et des approches à l'administration publique, la décentralisation, la démocratisation et la modernisation, aussi bien que d'autres concepts tels que la gouvernance et la gouvernabilité. Ce d'une vue exploratoire et descriptive, axée sur l'identification des phénomènes typiques de l'administration locale, exprimés par des rapports de la gestion que comprenant du période 2012-2015.

Mots-clés:

Gestion Administrative, Raccordement, Gouvernance, Gouvernabilité, Modernisation.

Introducción

El Decreto 2482 de 2012, por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, en su artículo 2 define las políticas de desarrollo administrativo como:

Conjunto de lineamientos que orientan a las entidades en el mejoramiento de su gestión para el cumplimiento de las metas institucionales y de gobierno, a través de la simplificación de procesos y procedimientos internos, el aprovechamiento del talento humano y el uso eficiente de los recursos administrativos, financieros y tecnológicos. (DAFP, 2012)

Teniendo en cuenta los principios de transparencia y publicidad de los que trata la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, se revisó y analizó la información reportada en los documentos de empalme del periodo 2012-2015, publicados en los sitios web oficiales de las entidades territoriales de sexta categoría del departamento de Santander. Esto con el fin de conocer el grado de desarrollo administrativo alcanzado en dicho periodo.

En este orden de ideas, el nivel de desarrollo administrativo debe estar íntimamente relacionado con las decisiones y acciones adelantadas por la administración de turno conforme a su programa de gobierno (plasmado en su plan de desarrollo). Sin embargo, este ejercicio no pretende medir o cuestionar el cumplimiento de dichos planes, pues está dirigido a la observancia de la gestión administrativa en términos del Decreto 2482 de 2012.

Enfoques de gobernanza, gobernabilidad y modernización del Estado

El tema de la gobernanza es un espacio de reflexión y una postura de análisis sobre el Estado en términos de democracia, legalidad, ética pública, gestión pública, desarrollo económico y finanzas públicas. Se constituye como un medio de referencia asociado a herramientas útiles para un mejor desempeño institucional y de oportunidades efectivas, con el propósito de alcanzar niveles de excelencia administrativa y mayor satisfacción ciudadana.

En tal virtud, el Estado se está transformando de diversas maneras en una especie de adaptación de

procesos y fenómenos identificados con la globalización; tendrá entonces que establecerse una nueva administración pública expresada en formas concretas de alcanzar los fines del Estado, los cuales están entrelazados con nuevos sitios de responsabilidad, ilustrados en los conceptos de *governanza y gobernabilidad* (Sosa, 2015). Estos dos conceptos son diferentes, pero se relacionan con la acción del Gobierno y hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del mismo, a su vez buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una respuesta diversa.

La gobernanza es un agente de dirección de organizaciones tanto privadas como públicas, orientado hacia ciertos objetivos y su capacidad de realizarlos junto con la capacidad de actores privados y las organizaciones cívicas sociales en asuntos de crecimiento económico y desarrollo social (Aguilar, 2010). Por tanto, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea solo en el ámbito del Gobierno y se refiere a condiciones y comportamientos del mismo en tanto es capaz y suficiente para la conducción de la sociedad. La capacidad de gobernar se muestra y se valida mediante los resultados reales que producen las decisiones y las acciones que ejecuta el Gobierno, estas se reflejan en la capacidad institucional y en los informes de empalme con la entrega de la administración a un nuevo gobernante.

La gobernanza territorial es un concepto que está centrado en el territorio y las políticas territoriales, así como en los principios de buena gobernanza. En el marco de las responsabilidades políticas, estas deben ser compartidas, lo que asegura una mutua colaboración entre las políticas económicas, sectoriales y de desarrollo orientadas a explotar las potencialidades de cada región. Por consiguiente, para Farinós Dasí (2015), “las políticas públicas se adaptan al territorio y no a la inversa; ello obliga a una consideración multiescalar (multinivel)¹ en la toma de decisiones para dotar de coherencia, encontrando sinergias y complementariedades entre las actuaciones impulsadas desde los distintos niveles.” (p. 7), con nuevas formas de gobernanza que conduzcan a una gobernabilidad eficiente asociada al cumplimiento de los objetivos de las políticas en términos de transparencia y equidad.

¹ Desde la perspectiva del autor, existen nuevas formas de gobernanza; la cuestión crucial no es tanto quién gobierna, quién tiene los recursos, sino cómo lograr una gobernabilidad eficiente y que las políticas consigan sus objetivos. Todo ello requiere de un plan de desarrollo acorde al contexto específico de cada región y a los activos locales considerando que son escasos los recursos y las capacidades para implementarse efectivamente son limitadas.

En Colombia las estructuras de gobernanza territorial están representadas en los niveles departamentales y municipales, y cada uno de ellos debe diseñar e implementar un plan de desarrollo territorial con una oferta institucional dirigida a satisfacer las demandas locales, las cuales requieren de una acción coordinada de ambos niveles que permite aprovechar al máximo el desarrollo local. Dicha cooperación horizontal entre entidades territoriales fue reconocida inicialmente en la Constitución de 1991, al enumerar varias posibilidades para promover la coordinación de políticas en el ámbito local con el fin de hacer más efectiva la gestión pública territorial para lograr transformaciones institucionales que promuevan el bienestar de la población y el crecimiento del país (DNP y ESAP, 2011).

El Gobierno abierto y el Gobierno en línea en la gestión administrativa local

Las estrategias de Gobierno en línea y Gobierno abierto conciben a la sociedad desde los principios de transparencia, allí se enmarcan los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía y la participación —entendida como la integración e intervención de todos los actores sociales al quehacer político, con el propósito de generar ideas y solucionar problemas en beneficio de toda la sociedad—. Las nuevas democracias sugieren no solo cambios estructurales en sus bases institucionales, sino el surgimiento de una nueva ciudadanía cada vez más empoderada, participativa y atenta a las cuestiones públicas, que ubica al ciudadano como el centro de la toma de decisiones.

Las dinámicas de los municipios latinoamericanos cuentan con ciertas características, entre ellas una histórica dependencia de los lineamientos del poder central, tanto en lo político como en lo económico y lo administrativo, a pesar de encontrarse vinculados a procesos de descentralización; además, las municipalidades presentan una desigualdad territorial en comparación con las grandes urbes en la generación de ingresos propios y en las capacidades administrativas necesarias para enfrentar las responsabilidades que trae la descentralización. Todo lo anterior, señala una municipalidad latinoamericana que en este siglo XXI está enfrentada a grandes desafíos en lo político, lo económico y lo administrativo (Aghón, 2001).

En lo político la descentralización dio un paso necesario para la legitimidad democrática a través de la implementación de medidas de elección popular para los representantes locales y los mecanismos de participación ciudadana. En lo económico, la excesiva carga fiscal de los

programas de desarrollo centralizados fueron razón de peso para optar por una asignación presupuestal desde lo local que, de este modo, apoya un desarrollo desde el territorio. En lo administrativo se entendía que la cercanía de las administraciones públicas locales con la ciudadanía les daba una ventaja comparativa en cuanto al conocimiento de sus necesidades, lo que redundaría en una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos (Finot, 2001).

Por tanto, los municipios latinoamericanos poseen una ciudadanía más empoderada y más demandante de servicios en términos de distribución y en principios de eficiencia, eficacia y efectividad, pero, a su vez, las debilidades de sus capacidades administrativas e institucionales dificultan el cumplimiento satisfactorio de la creciente carga de competencias y responsabilidades transferidas desde el nivel central. Es por ello que el Gobierno abierto, en el marco del empoderamiento de la ciudadanía y como eje en la toma de decisiones y de interacción, actúa como factor de mejora en la gestión de las administraciones locales.

Por consiguiente, existen varias herramientas que parten de los principios del Gobierno abierto que son de gran utilidad para la gestión local, tales como la transparencia y la rendición de cuentas. Esto a través de datos abiertos y del libre acceso a la información, donde el ciudadano puede contar con información real sobre la prestación de servicios públicos orientados a satisfacer sus demandas y a responder las diferentes problemá-

ticas que afectan su diario vivir. A su vez, se traducen en el cumplimiento de las funciones de la misma administración pública con procesos dirigidos al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de sus acciones, lo cual obstaculiza la corrupción y las prácticas antiéticas e impulsa la innovación social y el incremento de la información pública (Fuenmayor, 2004).

El llamado Gobierno electrónico se ha convertido en la estrategia que ha permitido —gracias a las plataformas informáticas— la comunicación activa de los Gobiernos con la ciudadanía, por lo tanto, se promueve la participación de esta última en asuntos públicos y el seguimiento de las acciones de las administraciones, así, mejora su capacidad para recibir información y focalizar acciones que satisfagan las necesidades de la población. A su vez, el Gobierno electrónico optimiza la prestación de servicios públicos, la ejecución de sus programas y sus planes de acción.

De esta manera, en el ejercicio de la gobernabilidad local, el Gobierno abierto y el Gobierno en línea, en su esencia, no se quedan solo en la transformación formal de la administración, sino que también buscan un cambio de fondo, un cambio de valores, de procedimientos, de los dogmas mismos del acto de gobernar, cambios culturales en la forma de pensar la administración, cambios en la organización pública y en las formas de relacionarse con los demás actores sociales desde una nueva concepción de la sociedad y de la figura del ciudadano. Estos son cambios en muchos niveles que van más allá de la inte-

Tabla 1. Fases del Gobierno en Línea, Decreto 1151 de 2008.

Fases	Propósitos
Fase de información	Es la fase inicial en la cual las entidades habilitan sus propios sitios web para proveer en línea información junto con esquemas de búsqueda básica.
Fase de interacción	Es la fase en la cual se habilita la comunicación de dos vías entre entidades y ciudadanos y empresas con las consultas en línea e interacción con servidores públicos.
Fase de transacción	Es la fase en la que se proveen transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios.
Fase de transformación	Es la fase en la cual se realizan cambios en la forma de operar las entidades públicas para organizar los servicios alrededor de las necesidades de ciudadanos y empresas.
Fase de democracia	Es la fase en la cual se incentiva a la ciudadanía a participar de manera activa en la toma de decisiones del Estado y la construcción de políticas públicas.

Fuente: Ministerio de Telecomunicaciones (2008).

gración de la tecnología en la vida diaria de nuestras administraciones (Hernández, Gandur y Najles, 2014).

Para mejorar aún más la gobernanza y la gobernabilidad en todos los niveles del Gobierno, Colombia ha avanzado sustancialmente en el uso de nuevas tecnologías y sistemas de información (NTIC)². Lo anterior conforme a los desafíos de las sociedades de la información y de globalización, comprometiéndose e involucrando simultáneamente a las comunidades locales con el fin de implicar a los ciudadanos tanto en línea como fuera de línea, garantiza una comunicación clara de doble vía sobre el modo en que las autoridades públicas van a informar, responder y reaccionar a las aportaciones; todo a través del uso de plataformas en línea para mejorar su accesibilidad y llegar a todos los usuarios en tiempo real (OCDE, 2014).

En Colombia el Gobierno en línea a nivel territorial (GELT) se masificó a partir de 2005 a través de un formato en línea entregado a las gobernaciones y alcaldías con un cubrimiento del 100%. Es un sitio web desarrollado bajo

el gestor de contenidos Aplicaciones de Acción (AA) de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), almacenando la información en base de datos MYSQL, de acuerdo a lo consultado en la plataforma GELT (MinTic, 2013)³.

De hecho, el modelo de Gobierno en línea está orientado a centralizar el acceso a la prestación de servicios auxiliares mediante un solo portal donde los ciudadanos tengan a su disposición todos los servicios que provee el Gobierno en cualquiera de los niveles (gubernamental, regional y local) de forma integrada, esto en favor de la eficacia y efectividad de la política pública, concentrándose en soluciones de gobernanza que optimizan la prestación de los servicios y aceleran la eficiencia del sector público sin importar la autoridad gubernamental que lo provea. Sin embargo, la brecha digital continúa existiendo por la escasa o inexistente disponibilidad de infraestructura y de medios para acceder a la información, ya sea por barreras de conocimiento, de tecnología, de geografía o por carencia de decisiones políticas (Sierra, 2015).

Gráfica 1. Instructivo guía para el abordaje del levantamiento de información de cada municipio



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

2 El objetivo de la estrategia del e-government en Colombia está relacionado con: "Contribuir, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) a la construcción de un Estado más eficiente, más transparente, más participativo y que preste mejores servicios a los ciudadanos y las empresas, lo cual redundará en un sector productivo más competitivo, una administración pública moderna y una comunidad más informada y con mejores instrumentos para la participación" (Ministerio de Comunicaciones, 2007).

3 Para el año 2012, según un estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno electrónico, Colombia ocupó el segundo lugar como líder subregional con índice de desarrollo del gobierno electrónico de 0,6572 después de Chile con 0,6769.

¿Qué es el informe de empalme?

El informe de empalme es un proceso de interés público, formal y obligatorio mediante el cual se hace entrega de la administración a un nuevo gobernante dando cuenta de la situación en que se encuentra la entidad territorial. Este es un proceso formal, acordado, organizado, transparente, integral, de buena voluntad y de liderazgo, interactivo y socializado entre los equipos entrante y saliente; se convierte en uno de los insumos para adelantar los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía. El objetivo de este informe es lograr una transición armoniosa entre la administración que termina su periodo y el nuevo gobernante con su equipo de trabajo a fin de evitar traumatismos en los procesos de gestión que repercutan en el desarrollo del territorio.

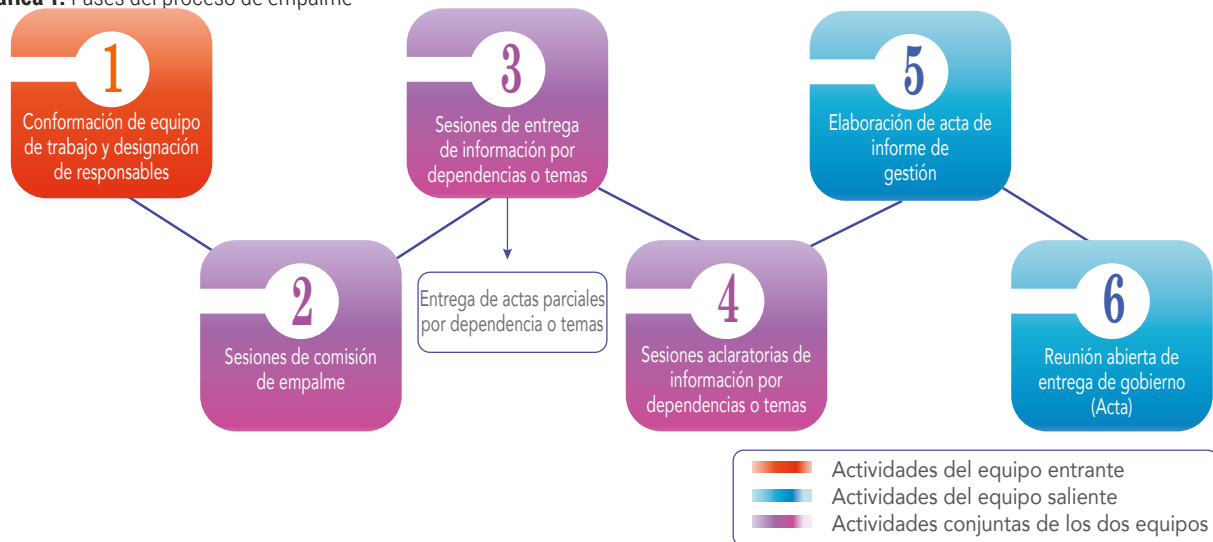
Por ende, el informe de empalme se convierte en el momento estratégico para la entrega y asimilación de información, la cual se entrega a través de sesiones informativas y de retroalimentación entre los equipos de las administraciones entrante y saliente. A su vez, es de obligatorio cumplimiento conforme con lo establecido en el marco legal, tanto para el equipo saliente como el entrante, cumplir con los requerimientos establecidos en el siguiente marco normativo:

- La Ley 152 de 1994 en su artículo 39, numeral 2, señala que “una vez elegido el alcalde o el gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para tal

efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan”.

- La Resolución 5544 de 2003, emitida por la Contraloría General de la República, reglamenta la rendición de cuentas, revisión y unificación de la información que se presenta a este despacho.
- La Ley 951 de 2005 tiene por objeto fijar las normas generales para la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado colombiano. Establece la obligación para que los servidores públicos presenten —al separarse de sus cargos o al finalizar la administración— un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, según los asuntos de su competencia, así como la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones. Define el proceso de entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos.
- La Resolución 5674 de 2005, emitida por la Contraloría General de la República, la cual reglamenta la metodología para elaborar el acta de Informes de Gestión, entendida como el conjunto de información administrativa, legal y financiera que debe acompañar un proceso de empalme.
- El Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional ordena a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales priorizadas que finalizan su período de funciones en el año 2011, que en el informe final sobre su gestión, se incluya un capítulo sobre la situación del desplazamiento forzado. (DNP, 2011)

Gráfica 1. Fases del proceso de empalme



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

La administración pública municipal en Colombia

La concepción del papel del Estado como nación y su figura en las regiones lo definen como territorio y guía de los ordenamientos de carácter territorial para compensar su falta de presencia y de liderazgo en los territorios a través de la redefinición de la relación entre Gobierno y desarrollo. Cada región es un componente de nación que, según el caso, requiere una fundamentación específica, particular o autónoma que permita el manejo de sus propios niveles de administración ante el Estado central, a diferencia de las políticas centralistas

con estándares igualitarios para realidades diferentes y con limitada capacidad de decisión y cambios continuos en las normas, lo cual crea desconcierto e impide a las regiones definir su propio desarrollo.

Del mismo modo, la gerencia pública en Colombia es entendida como la capacidad de beneficio que pueden tener los recursos públicos al momento de ser utilizados y puestos a disposición de los ciudadanos conforme a los criterios generados por la planeación, el marco fiscal, la ejecución y el control con el propósito de volver eficientes, efectivos y eficaces el uso y las destinaciones de los recursos girados o administrados por los muni-

Tabla 2. Rendición de cuentas en los modelos de gestión pública

Características de los modelos de gestión	Objeto	Sujeto receptor de la rendición de cuentas	Sujeto que rinde cuentas	Medición de rendición de cuentas	Propósito de la rendición de cuentas
Weberiano	Demostración del cumplimiento de políticas y procesos legalmente establecidos.	Instancias superiores legalmente establecidas.	Distintos niveles de dirección.	Informes Confidenciales.	Control del cumplimiento de políticas y procesos formalmente establecidos.
Burocrático Populista	Demostración de obras ejecutadas, inversiones y gasto público.	Instancias superiores extraorganizativas legalmente establecidas.	Altos niveles de dirección.	Informes anuales, formalmente públicos en la práctica restringida.	Legitimación del gasto público. Cumplimiento de rendición de cuentas formalmente establecido.
Tecnocrático	Demostración del cumplimiento de metas programadas.	Instancias de dirección superiores internas y externas de la organización. Sectores económicos.	Distintos niveles de dirección.	Informes sistemáticos confidenciales.	Control del cumplimiento de metas programadas. Legitimación de la racionalidad economicista.
Nueva gerencia pública (propuestas)	Demostración del cumplimiento de las metas programadas. Productividad y efectividad en el usuario.	Instancias de dirección internas y externas superiores legalmente establecidas ciudadano-usuario.	Distintos niveles de dirección.	Medios de difusión masivos.	Control del cumplimiento de metas programadas, productividad y efectividad en el usuario. Legitimación de la racionalidad del mercado.

Fuente: Ochoa Henríquez y Montes de Oca (2004).

cipios. Ello implica no solo la necesidad de ejecutar sino de hacer uso de la mejor manera posible lo poco o mucho que los municipios reciben en recursos.

La gerencia pública le corresponde al burgomaestre de turno y, con ello, administrar los recursos, ingresos y gastos en un marco de participación ciudadana en la que se observe y evalúe la eficacia y transparencia del desempeño en la prestación de servicios para la sociedad (Gutiérrez y Gutierrez, 2008).

Metodología

Esta investigación es de enfoque cuantitativo y exploratorio-descriptivo. Utilizando la técnica de análisis de contenido (matriz de análisis) se estudiaron los contenidos de los informes de empalme publicados en los sitios web oficiales de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander con el propósito de identificar el nivel de desarrollo administrativo logrado por los gobiernos salientes (vigencia 2012-2015), dando cumplimiento al principio de publicación y transparencia contemplados en la Ley 1712 de 2014.

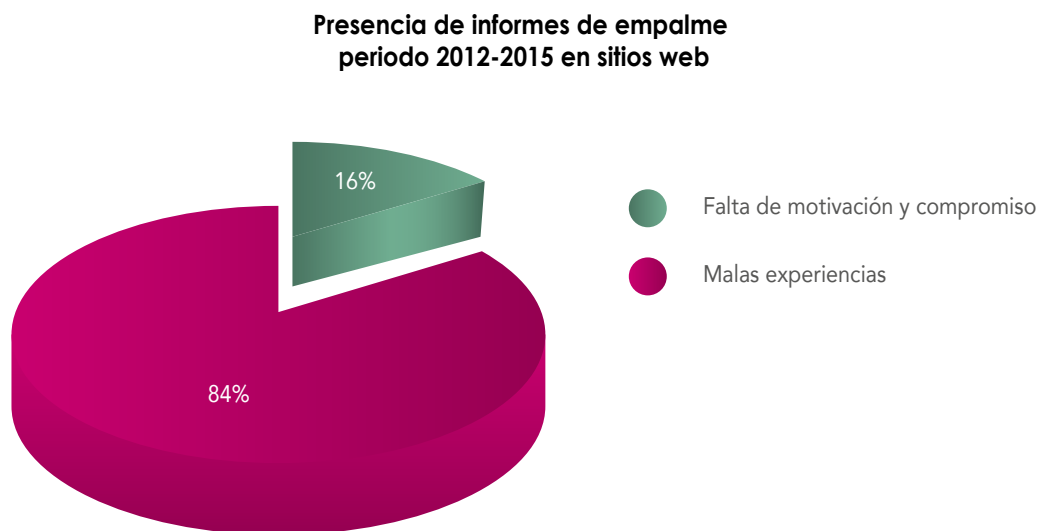
La aplicación de la técnica de análisis de contenido permitió estudiar las siguientes variables:

- Presencia de los informes de empalme en los sitios Web oficiales.
- Vocación económica.
- Intervalos de temperatura en grados celsius.
- Densidad poblacional.
- Defensa jurídica.
- Contratación.
- Gestión financiera.
- Transparencia, participación y servicio al ciudadano.
- Gestión del talento humano.
- Eficiencia administrativa.
- Gestión documental y archivo.

Resultados

La gráfica 2 muestra que el 16% de los sitios web revisados de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander, no contienen información publicada de los componentes del modelo integrado de planeación y gestión. Si bien pareciera un porcentaje bastante bajo para tomarlo como muestra, esta información podría entenderse como el reflejo de la realidad administrativa pública territorial (sexta categoría). A continuación se observa cada uno de los respectivos componentes analizados.

Gráfica 2. Informes de empale publicados en sitios web



Fuente: Elaboración propia.

Generalidades de los informes de empalme de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander

Al revisar la información general básica de cada uno de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander, se observó que el 50,06% de estos son de vocación agrícola, seguida por la agrícola / ganadera con un 2,0% de participación.

De este modo, la predominancia de vocación agrícola y las temperaturas entre los 15°C y los 19°C podrían indicar características similares que permitirían la construcción de escenarios de desarrollo desde la perspectiva de la construcción de región, a través de alianzas productivas, para la promoción del desarrollo local y, por ende, regional. En la siguiente gráfica se puede observar la agrupación porcentual por temperatura.

Otra característica general de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander está determinada por la densidad poblacional, donde se observa que los municipios con mayor densidad poblacional son el

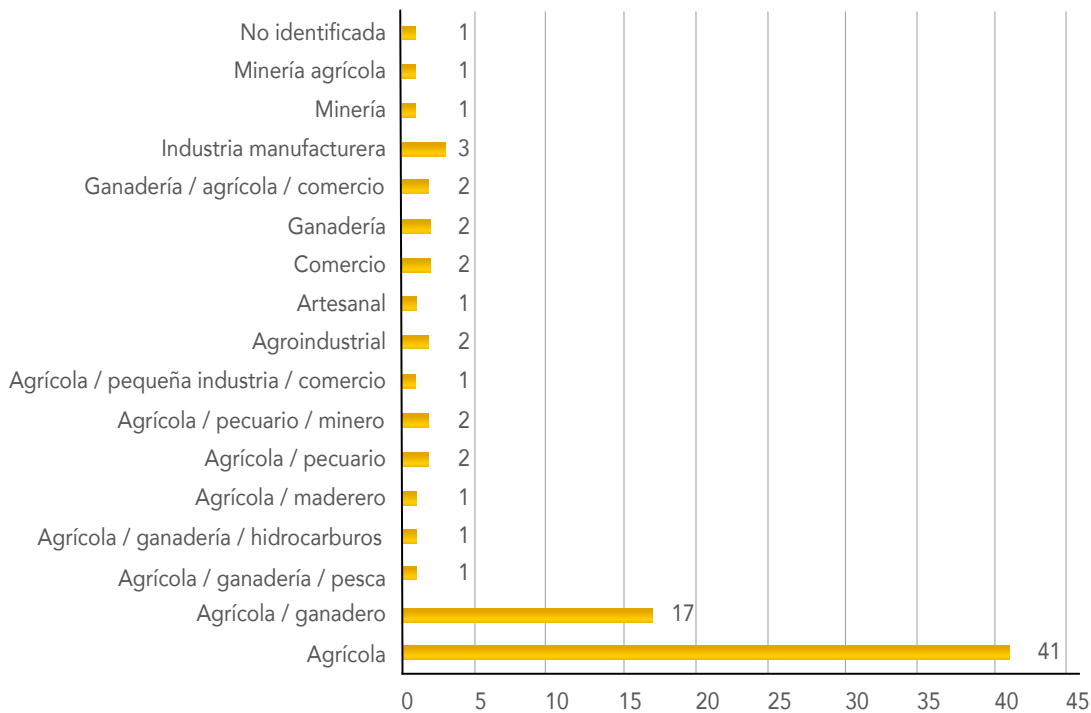
municipio de Barbosa, con 502 habitantes por kilómetro cuadrado, y el municipio de Málaga, con 312 habitantes por kilómetro cuadrado. Los que presentan menor densidad son el municipio de Suratá, con 0,10 habitantes por kilómetro cuadrado, y el municipio de Vélez, con 0,70 habitantes por kilómetro cuadrado. La tabla completa se muestra a continuación: (tabla 3).

No obstante, un municipio con mayor densidad poblacional sugiere la necesidad de una mayor capacidad administrativa y financiera que dé respuesta y / o solución a la demanda de bienes y servicios.

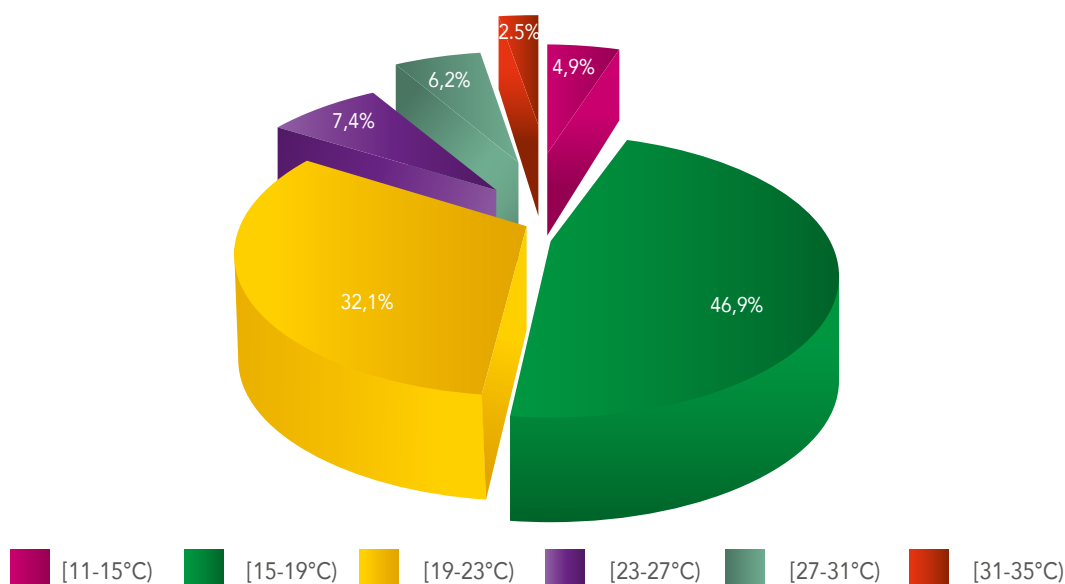
Defensa jurídica

De la revisión y análisis de información captada para este ejercicio se observa que los municipios que concentran mayor número de procesos, equivalente al 90% del total en este estudio, son: Barbosa (44 procesos), Cimitarra (42 procesos), El Carmen (24 procesos), Los Santos (13 procesos), Carcasí (11 procesos) y Matanza (11 procesos). De la totalidad de los procesos el 29% han sido fallos a favor, el 25% en contra y el 46% se encuentran sin fallo.

Gráfica 3. Número de municipios de acuerdo a su vocación económica.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4. Porcentaje de municipios según intervalos de temperatura en grados Celsius.

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, resulta de mucha utilidad para los asesores jurídicos de los municipios, tesoreros, pagadores, etc., contar con herramientas para formular oposiciones a las medidas cautelares en función de la adecuada defensa en sede judicial.

Se pudo evidenciar que los procesos que se presentan con mayor frecuencia en los entes territoriales son los de tipo administrativo, seguidos por los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

El alto índice de procesos municipales activos supone la existencia de falencias en términos de conocimiento administrativo público. Tendría que entrar a revisarse de manera particular y a profundidad estos municipios con el fin de identificar con claridad las causales de dichos procesos para posteriormente realizar el respectivo plan de mejora.

Modalidad de contratación

En relación con los procesos de contratación se observó que los municipios que realizaron mayor número de contratos entre 2012 y 2015 fueron: el municipio de Bolívar con el 13,9% y el municipio de Socorro con el 10,8% (935 y 727 contratos respectivamente) de la totalidad de los contratos reportados por los municipios consultados, como se observa en la gráfica 7.

En términos de información reportada, es bastante significativa la cantidad de contratos reportados por el municipio de Bolívar, tendría que observarse el origen de los recursos y el tipo de gasto realizado en dicha contratación a fin de realizar un análisis más certero al respecto. De otra parte, la modalidad de contratación más frecuente y aplicada en los municipios entre el año 2012 y 2015 fue la directa, por medio de la cual se realizó el 54,2% de los contratos, seguida de la de mínima cuantía con el 36,6% de los contratos ejecutados en el periodo (gráfica 8).

Se observa de manera particular que tan solo un 0,1% de los municipios ha suscrito convenios de apoyo. Esto podría suponer falta de interés en esta modalidad de contratación o que no se cuenta con los recursos suficientes para la cofinanciación de proyectos a través de este medio, así mismo, también significaría falencias en la gestión interadministrativa en los entes territoriales. Al revisar la información por año, se encontró que en 2013 se ejecutó un mayor número de contratos, con un total de 1832, de los cuales el 55% se realizaron a través de contratación directa (gráfica 9).

Este comportamiento en la contratación es muy común en las entidades territoriales, donde generalmente los dos años intermedios (segundo y tercer año de mandato) son los de mayor ejecución, lo cual coincide con el grueso del cumplimiento de metas en la ejecución del plan de desarrollo municipal.

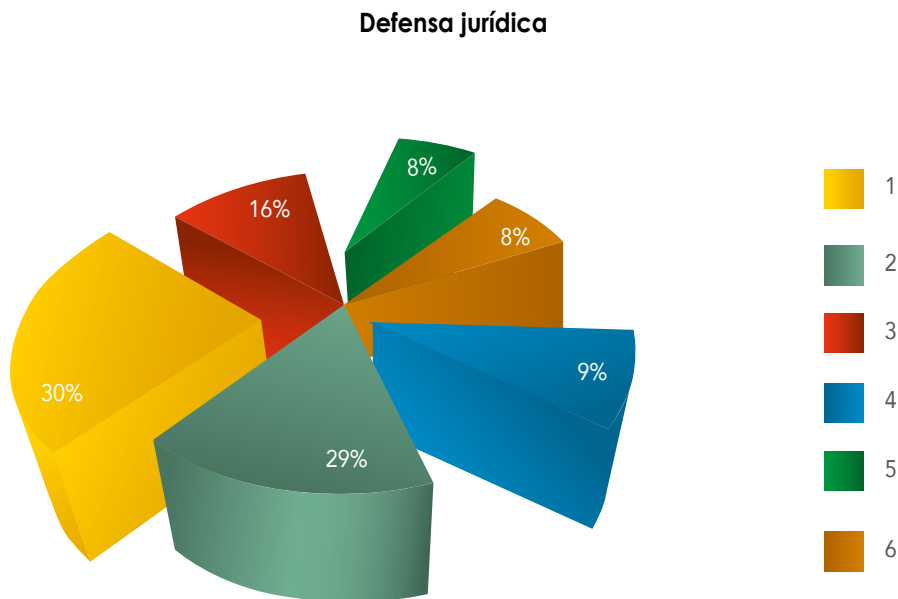
Tabla 3. Densidad poblacional municipal.

Municipio	Extensión	Población	Densidad (per/km2)
Barbosa	57,0	28635	502,37
Málaga	58,0	18115	312,33
Vetas	9,3	2435	261,83
Socorro	122,1	29 840	244,39
Palmar	21,9	3330	152,05
Güepsa	33,1	3849	116,35
Pinchote	53,8	5020	93,31
Capitanejo	81,0	5593	69,05
Guavatá	56,0	3679	65,70
San Benito	67,0	3986	59,49
Villanueva	99,8	5858	58,71
Valle de San José	99,0	5677	57,34
Ocamonte	84,0	4775	56,85
Lebrija	549,9	30 984	56,35
Barichara	134,0	7215	53,84
Chipata	95,1	5088	53,50
S. José de Miranda	85,0	4346	51,13
Los Santos	242,0	12 185	50,35
Páramo	73,2	3643	49,77
Aratoca	170,0	8312	48,89
Curití	247,0	11 899	48,17
Enciso	72,7	3323	45,69
Jesús María	72,5	3137	43,29
Puente Nacional	315,0	12 476	39,61
El Peñol	130,0	5141	39,55
Palmas del Socorro	57,0	2241	39,32
Oiba	287,0	10 991	38,30
California	52,6	1984	37,72
Suaita	280,8	10 552	37,58
San Miguel	71,0	2592	36,51
Jordán	33,0	1103	33,42
Florián	191,0	6301	32,99
Guapotá	66,3	2139	32,25
San Andrés	278,0	8851	31,84
Coromoro	247,0	7558	30,60
Guadalupe	155,8	4756	30,53
Albania	167,0	5069	30,35
Contratación	120,0	3491	29,09
Cabrera	78,0	2267	29,06
San Vicente de Chucurí	1195,0	34 701	29,04
Confinés	73,0	2075	28,42
Molagavita	197,0	5193	26,36
Zapatoca	360,0	9255	25,71
Charalá	411,0	10 540	25,64
Landázuri	600,5	15 300	25,48
El Playón	476,6	11 776	24,71
Aguada	75,8	1855	24,47
Matanza	243,2	5652	23,24
Puerto Wilches	1588,0	35 281	22,22
Maracavita	110,0	2437	22,15
Mogotes	487,9	10714	21,96
El Carmen	940,2	20 099	21,38
Charta	125,0	2670	21,36
Rionegro	1277,4	27 114	21,23

Municipio	Extensión	Población	Densidad (per/km2)
Carcasí	248,0	5039	20,32
Chima	152,0	3087	20,31
Guaca	382,0	6395	16,74
Cepitá	112,0	1865	16,65
El Guacamayo	122,0	2005	16,43
Sabana de Torres	1163,0	18 652	16,04
La Paz	270,0	4320	16,00
Concepción	333,0	5292	15,89
Cimitarra	2847,0	44 733	15,71
Tona	342,0	5233	15,30
Cerrito	416,0	6230	14,98
Sucre	607,0	8842	14,57
Hato	180,0	2345	13,03
San Joaquín	192,0	2488	12,96
Betulía	413,0	5350	12,95
Santa Helena del Opón	387,3	4473	11,55
Onzaga	486,8	5527	11,35
Galán	205,7	2311	11,23
Puerto Parra	761,0	7548	9,92
La Belleza	219,0	2119	9,68
Gambita	606,0	5044	8,32
Bolívar	1491,0	12 351	8,28
Santa Bárbara	224,3	1599	7,13
Encino	417,0	2497	5,99
Simacota	1.413,0	7789	5,51
Vélez	27 134,0	19 057	0,70
Suratá	34 328,0	3436	0,10

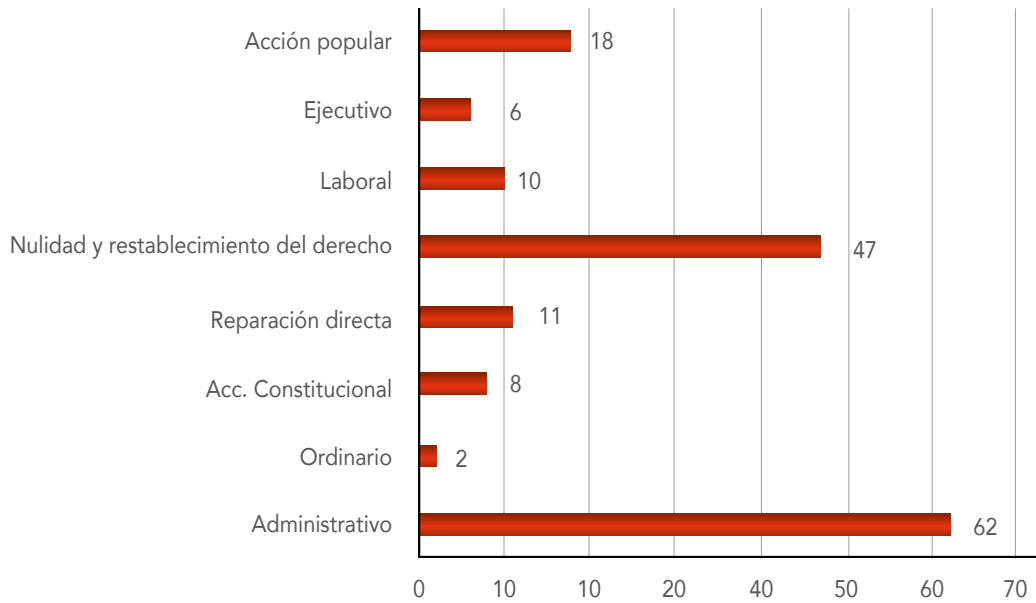
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5. Concentración de la defensa jurídica en los municipios del estudio.



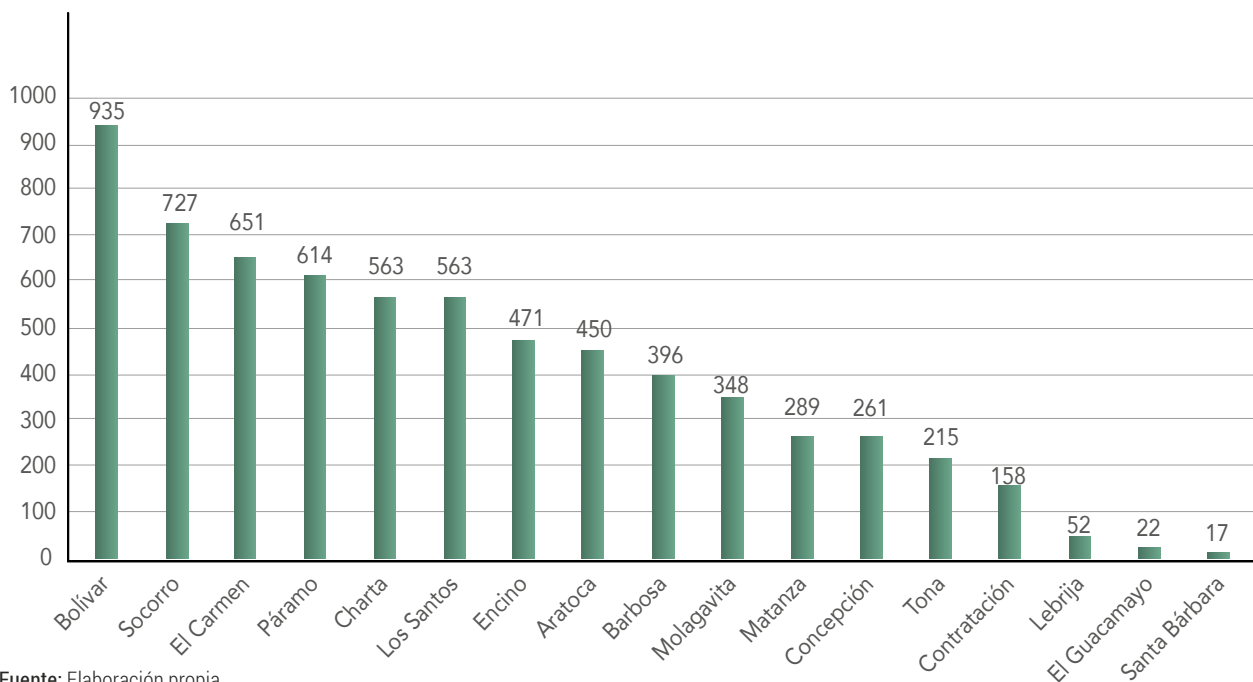
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 6. Frecuencia por tipo de proceso.



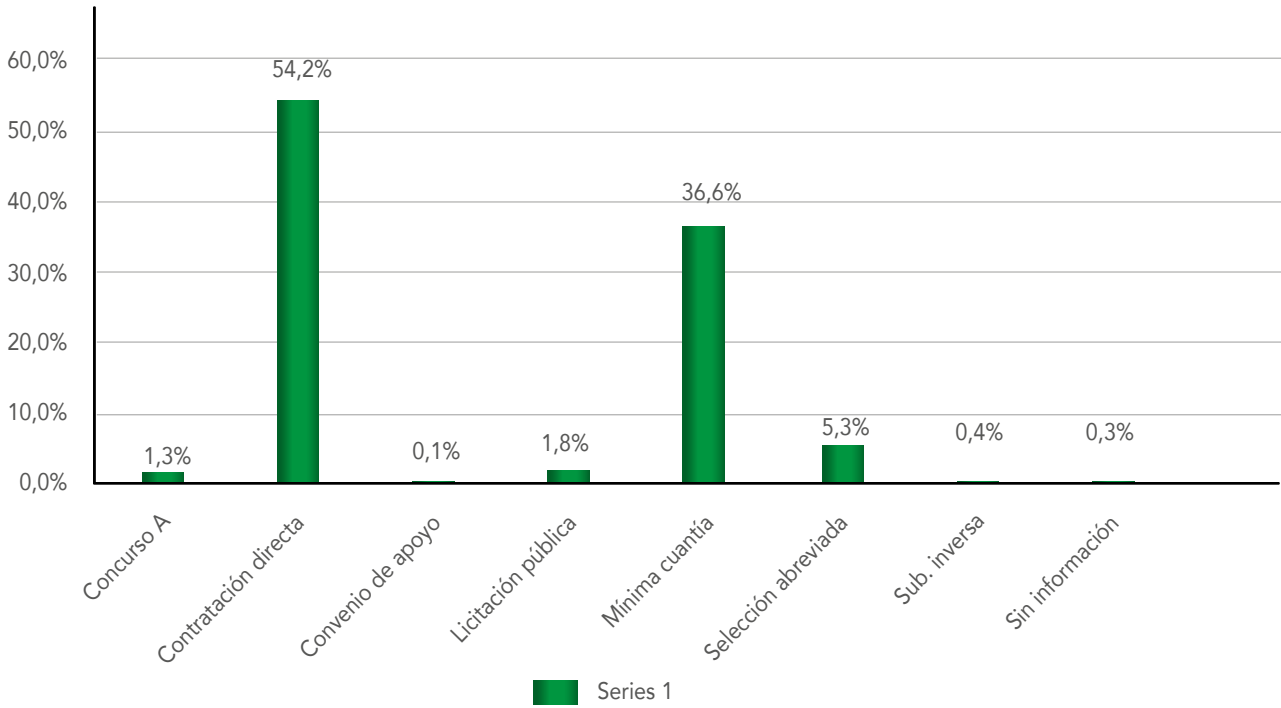
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 7. Número de contratos ejecutados entre 2012 y 2015 por municipio.



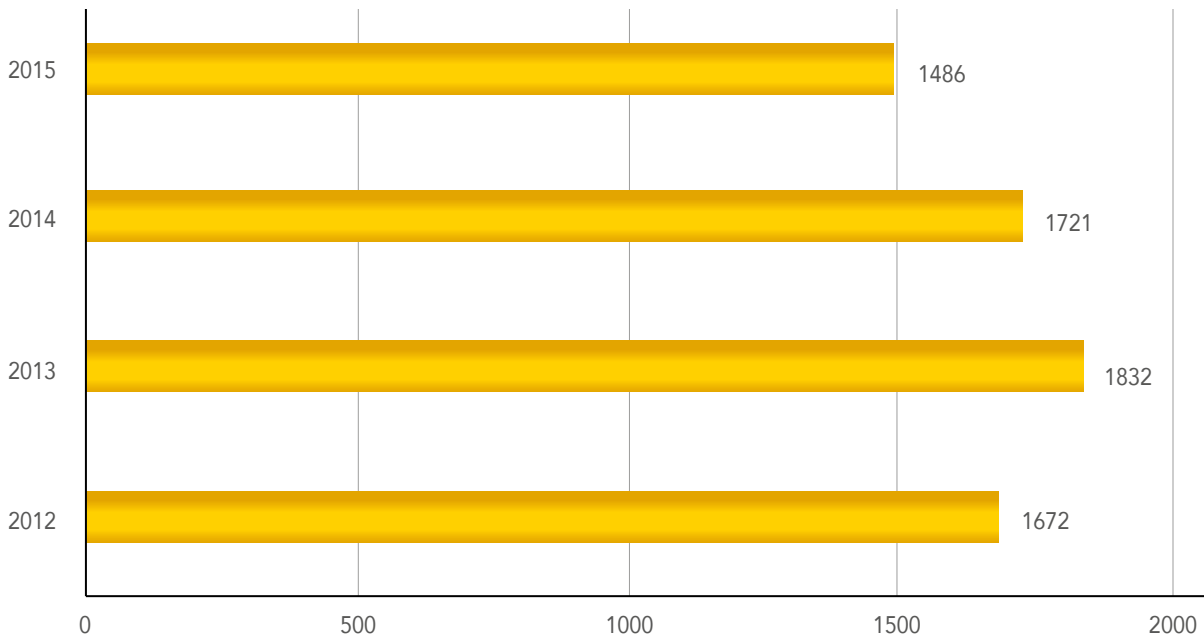
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 8. Porcentaje de contratos ejecutados según el tipo de contratación



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 9. Número de contratos ejecutados por año.



Fuente: Elaboración propia.

Gestión financiera

A continuación se analiza la información reportada en términos de sistema financiero municipal, donde se observa que de los municipios consultados 45 reportan déficit, 34 superávit y los restantes no reportan datos. Los que presentan mayor déficit son San Vicente del Chucurí,

con gastos que superan sus ingresos anuales en un 45%, y San Andrés, con gastos 49% superiores a sus ingresos.

La siguiente tabla muestra la relación de gasto respecto de los ingresos en cada municipio, a manera de ejemplo podemos observar que en el municipio de Enciso por cada peso que ingresa se gastan 2,31.

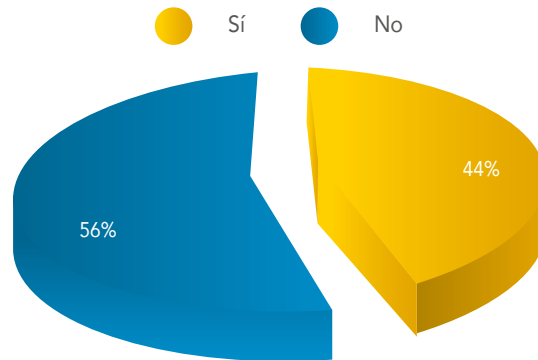
Tabla 4. Relación de gastos versus ingresos por municipio.

MUNICIPIO	INDICADOR	MUNICIPIO	INDICADOR
Enciso	2,31	Sabana de Torres	1,02
Chipata	1,77	El Carmen	1,01
Guavatá	1,63	Galán	1,01
San Andrés	1,59	Matanza	1,01
San Vicente de Chucurí	1,45	Santa Bárbara	1
San Miguel	1,32	Maracavita	0,99
Los Santos	1,29	Pinchote	0,99
San Joaquín	1,29	Concepción	0,99
Cepitá	1,28	Barichara	0,99
Encino	1,25	Coromoro	0,99
Palmas del Socorro	1,24	Zapatoca	0,98
Simacota	1,21	Tona	0,98
Valle de San José	1,21	Bolívar	0,98
La Paz	1,2	Rionegro	0,98
Socorro	1,19	Onzaga	0,97
Barbosa	1,17	Aratocha	0,97
Cerrito	1,15	Cimitarra	0,96
Guadalupe	1,15	Contratación	0,95
Vetas	1,15	Guaca	0,94
Oiba	1,14	Sucre	0,94
Gambita	1,11	Landázuri	0,94
El Playón	1,1	Charalá	0,92
Puerto Parra	1,1	Málaga	0,91
Capitanejo	1,1	Cabrera	0,89
Carcasí	1,1	Molagavita	0,87
Güepsa	1,1	Lebrija	0,85
Aguada	1,1	El Peñol	0,84
Suaita	1,09	Vélez	0,82
Curití	1,09	Confines	0,81
Puente Nacional	1,07	San Benito	0,8
Puerto Wilches	1,06	Jesús María	0,8
San José de Miranda	1,06	Ocamonte	0,78
Chima	1,06	Jordan	0,73
Florián	1,05	Palmar	0,71
Suratá	1,05	Albania	0,68
California	1,05	Santa Helena del Opón	0,68
El Guacamayo	1,04	Guapotá	0,66
Villanueva	1,03	Páramo	0,63
Mogotes	1,03	Hato	NR
La Belleza	1,03	Betulia	NR
Charta	1,03		

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 10. Presencia de información sobre transparencia y servicio al ciudadano.

¿Existe información sobre transparencia y servicio del ciudadano?



Fuente: Elaboración propia.

Que el gasto supere el ingreso genera una tendencia al endeudamiento permanente, lo cual es preocupante, pues estos municipios carecen de fuentes de ingresos propios que les permitan subsanar sus finanzas e incrementar la inversión para el desarrollo.

Transparencia, participación y servicio al ciudadano

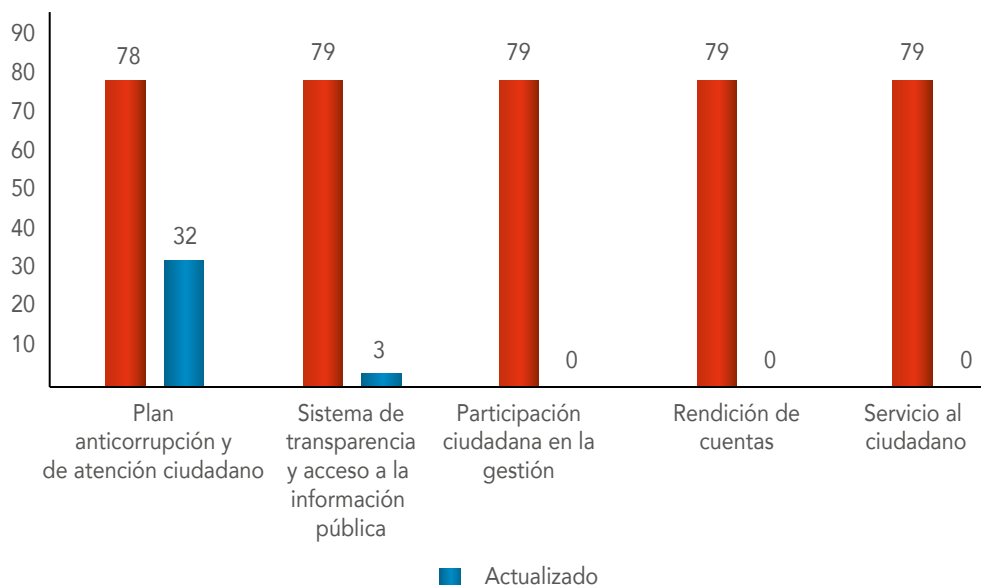
El 96% de los municipios consultados cuentan con un plan anticorrupción y de atención al ciudadano, de estos, el 41% han sido actualizados en los últimos

4 años. El 97,5% de los municipios cuentan con un sistema de transparencia y acceso a la información pública, de los cuales solo el 4% se encuentran actualizados. Así mismo, el 97,5% de los municipios reportan participación ciudadana en la gestión, informe de rendición de cuentas y un proceso de atención al ciudadano.

Gestión del talento humano

El modelo integrado de planeación y gestión indica que la gestión del talento humano está

Gráfica 11. Número de municipios que reportan gestión en cada una de las áreas presentadas.



Fuente: Elaboración propia.

orientada al desarrollo y cualificación de los servidores públicos, buscando la observancia del principio de mérito para la provisión de los empleos, el desarrollo de competencias, vocación del servicio, la aplicación de estímulos y una gerencia pública enfocada a la consecución de resultados. Incluye, entre otros, el Plan Institucional de Capacitación, el Plan de Bienestar e Incentivos, los temas relacionados con Clima Organizacional y el Plan Anual de Vacantes. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012)

En esta medida, se observa inicialmente la organización definida desde la estructura administrativa, donde se encuentra que las estructuras formuladas definen esencialmente organigramas de cargos que no corresponden a la organización y funcionalidad necesaria para la fluidez de los procesos. A continuación, la gráfica indica el porcentaje de municipios que cuentan con estructura administrativa funcional.

Eficiencia administrativa

Ante la falta de claridad en la información presentada, tanto en los informes de empalme como en los sitios web oficiales de los entes municipales objeto de estudio, no es posible realizar un análisis de las plantas de personal existentes en los mismos; sin embargo, teniendo en cuenta los límites para el gasto de funcionamiento (valor máximo) establecido por la Ley 617 de 2000 en su artí-

culo 6, para la sexta categoría, podría suponerse que estas son insuficientes, lo cual solo podrá establecerse al realizar un estudio específico del tema con información actualizada y ratificada por las administraciones municipales.

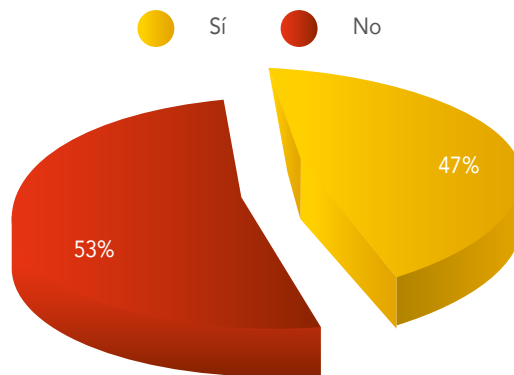
Respecto a la eficiencia administrativa, el 40% de los municipios no reportaron información en sus informes de empalme. Del 60% restante se obtiene la información expuesta en la tabla 5.

En esta medida se observa que, en cuanto a los procesos de rediseño institucional, el porcentaje de actualización en los últimos cuatro años es de tan solo el 33,33% del total de información reportada, lo cual podría suponer dos situaciones, la primera, que las entidades se encuentran organizadas y gestionadas de tal forma que no requieren rediseño; y la segunda, que estas no han realizado el proceso de gestión para su consecución.

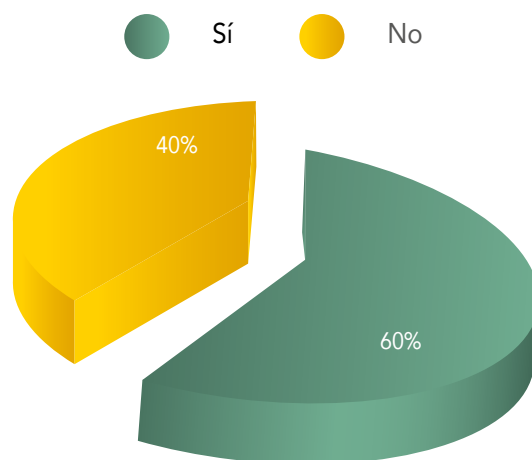
La actualización de manuales de funciones evidencia un porcentaje mayor al anterior (48,5%), sin embargo, esta cifra es aún más preocupante, pues la normatividad vigente en el tema indica fechas límite de plazo para su actualización. En lo que se refiere a la actualización de mapas de procesos, se cuenta con el mayor porcentaje de avance en los últimos cuatro años (68,2%); esto sugiere una organización administrativa por procesos,

Gráfica 12. Sobre la estructura administrativa.

¿Cuentan con una estructura administrativa acorde a sus necesidades?



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 13. Sobre la eficiencia administrativa.**¿Presentan información sobre eficiencia administrativa?**

Fuente: Elaboración propia.

lo cual es fundamental para el avance en el logro de la eficiencia administrativa.

En cuanto al plan de intervenciones colectivas, reportan un 66,7% de actualización; en este punto tendría que entrar a revisarse de manera detallada el modo de identificar los avances puntuales en el área. Respecto a los sistemas de estímulos, el porcentaje de actualización es de 0%, esto podría suponerse en razón del bajo nivel de ingresos municipales propios que permiten fortalecer este sistema; de otra parte, también podría entenderse como falencias en la gestión administrativa municipal.

En lo que refiere al sistema de gestión documental, su porcentaje de actualización es del 60%, cifra bastante baja si se tiene en cuenta que desde el año 2000, con

la Ley 594 de ese año, se vienen dando las directrices para el proceso de gestión documental. Tendría que observarse el nivel de implementación, así como las causas particulares que han impedido un mayor grado de avance.

Por último lo que corresponde a la Política de Racionalización de Trámites, el porcentaje de actualización es de 0%, al igual que el ítem anterior, tendría que revisarse su nivel de implementación de modo que se pueda establecer claramente la condición actual. A continuación se indica de manera gráfica y más detallada cada ítem.

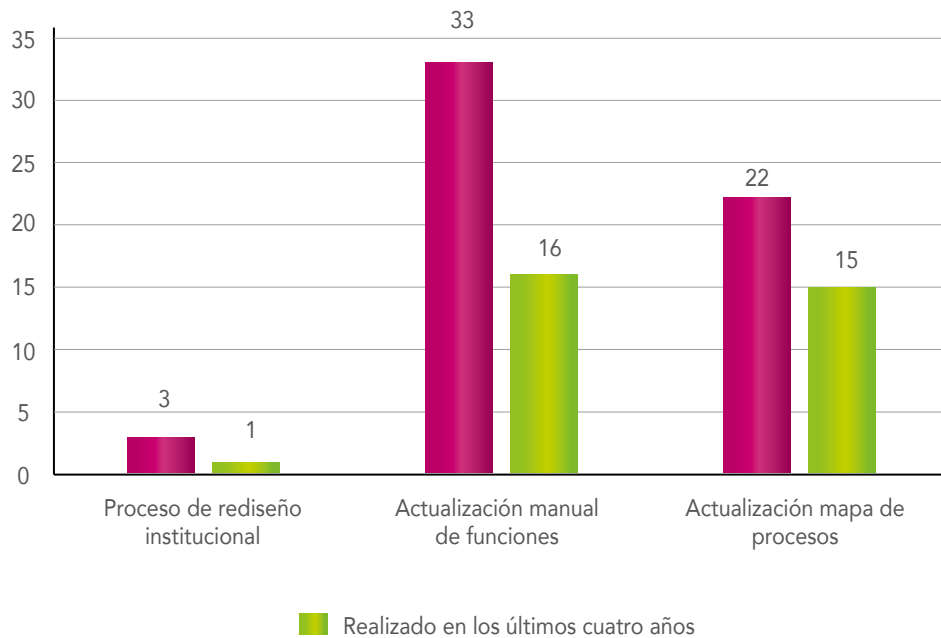
De los 81 municipios consultados el 3,7% reportan haber realizado procesos de rediseño institucional, en este orden, el 33,3% se ha realizado en los últimos cuatro

Tabla 5. Sobre la eficiencia administrativa

	Actualizado	Realizado en los últimos cuatro años	Porcentaje de actualización	Porcentaje realizado en años últimos cuatro años
Proceso de rediseño institucional	3	1	3,7%	33,3%
Actualización del manual de funciones	33	16	40,7%	48,5%
Actualización del mapa de procesos	22	15	27,2%	68,2%
Plan de intervenciones colectivas	9	6	11,1%	66,7%
Sistema de estímulos	9	0	11,1%	0,0%
Sistema de gestión documental	5	3	6,2%	60,0%
Política de racionalización de trámites	15	0	18,5%	0,0%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 14. Municipios que han generado procesos y documentos sobre su gestión.



Fuente: Elaboración propia.

años, el 40,7% ha actualizado su manual de funciones y de competencia y el 27,2% ha actualizado su mapa de procesos (gráfica 14).

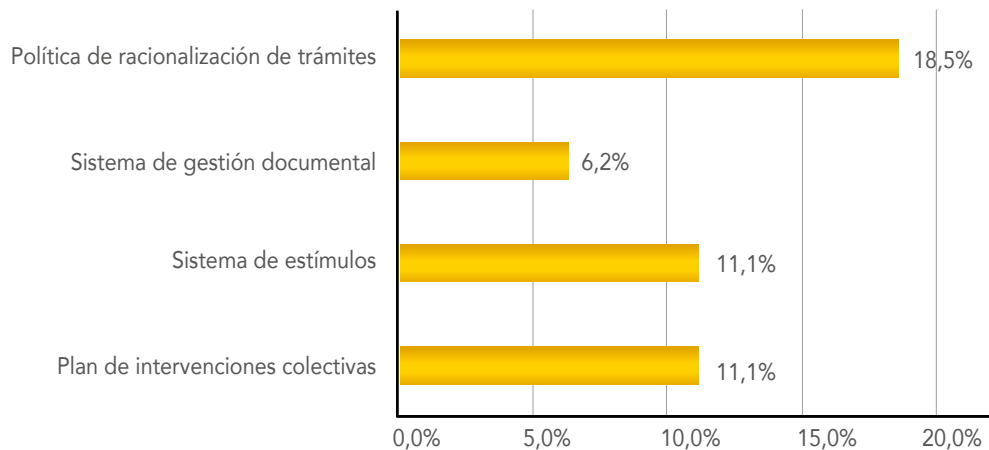
El 11,1% de los municipios cuenta con un plan de intervenciones colectivas, de los anteriores el 66,7% lo ha generado en los últimos 4 años, el 6,2% de los municipios cuentan con un sistema de gestión documental, el 11,1% cuenta con sistema de estímulos y el 18,5% con una política de racionalización de trámites (gráfica 10).

Cabe destacar que, de los 81 municipios consultados, solo California ha realizado la totalidad de los procesos mencionados.

Gestión documental y archivo

De los 81 municipios estudiados, 10 han implementado un sistema de gestión documental, 6 cuentan con un espacio específico y acondicionado para la administra-

Gráfica 15. Porcentaje de municipios que cuentan con la documentación relacionada.



Fuente: Elaboración propia.

ción del archivo y 2 no reportan información. De esta manera, la falta de información reportada supone falencias tanto en el proceso de publicación como en la adopción de estas políticas. Solo los municipios de El Carmen, Socorro, Suaita, Valle de San José y California reportan tanto la existencia del SGD como el espacio específico para la administración del archivo.

Conclusiones

A través de la observación de la información reportada y publicada sobre los informes de empalme en los sitios web oficiales de las alcaldías de los municipios de sexta categoría en el departamento de Santander, se encuentra, en primera instancia, que no se está dando cumplimiento a la estrategia de GEL y Gobierno Abierto, así como al principio de publicación y transparencia contemplados en la Ley 1712 de 2014.

Así mismo, en la escasa información publicada se observan falencias en el contenido de las mismas; en esta medida, los reportes de información a través de los sitios web oficiales de dichas entidades no se están dando de manera óptima ni están cumpliendo con su objeto, lo cual deberá observarse desde la óptica de las capacidades administrativas, técnicas, tecnológicas y financieras con que cuentan los municipios para la adecuada implementación de las políticas públicas fijadas en esta materia. En este orden de ideas, la falta de información impide identificar claramente y concluir el nivel de desarrollo administrativo alcanzado por los municipios de sexta categoría en el cuatrienio 2012-2015.

En esta época de coyuntura de paz es perentorio y prioritario promover la cultura del manejo ético y legal de los recursos públicos. La transparencia y el acceso a la información es un deber de los Gobiernos territoriales en la medida en que las buenas prácticas administrativas facilitan el ejercicio de la gobernabilidad y la paz e incrementan la confianza de los gobernados en las instituciones públicas.

Colombia ha sufrido durante sesenta años la violencia y la inseguridad por parte de los diferentes actores del conflicto armado, con la violación de todas las formas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; de la misma forma, los malos manejos administrativos del Estado violan el derecho de los ciudadanos al goce de una vida digna. Por tanto, es un desafío para las instituciones del Estado adquirir la cultura de las buenas prácticas administrativas sustentadas en la transparencia y la rendición de cuentas fundamentadas en principios de eficiencia, eficacia y efectividad

y en la aplicabilidad de los mecanismos de participación ciudadana como una forma de influir en la toma de decisiones de las políticas orientadas al ejercicio de los derechos humanos, la democracia, la construcción de paz y la generación de mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

De este modo, la Ley 489 de 1998 sobre modernización de la administración pública estableció la rendición de cuentas como una buena práctica administrativa y propuso mecanismos optativos para su implementación, sin embargo, la rendición de cuentas en Colombia solo se vino a dar hasta el año 2004.

La Constitución de 1991 en su artículo 40 les otorga a los colombianos el derecho al control del poder político como una forma de ejercer la ciudadanía y sentar así las bases de la democracia participativa, entendida esta como el nivel de interacción entre los ciudadanos y las instituciones y como mecanismo a través del cual el ciudadano puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afectan. Por consiguiente, la participación ciudadana se consolida como una herramienta donde los usuarios puedan tener voz y voto en el instante mismo de la toma de decisiones en las administraciones nacionales, departamentales y territoriales; a su vez se crean espacios donde el servicio al ciudadano también se configura como un punto de convergencia en el que el Estado, representado en una administración territorial, brinda a sus ciudadanos un bien o un servicio para atender todas las necesidades básicas que estos manifiesten.

En lo que respecta a la política pública de rendición de cuentas a la ciudadanía, en el 2014 se presentó el Manual Único de Rendición de Cuentas en el cual se establecen lineamientos metodológicos y contenidos mínimos para el diseño de las estrategias de rendición de cuentas. En cuanto al acceso a la información, entró en vigor la Ley 1712 del 2014, “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, cuyo objetivo es regular el derecho de acceso a la información, los procedimientos para el ejercicio y garantía de derecho y las excepciones a la publicidad de información. Por dicha ley, todas las entidades públicas de todos los niveles están obligadas a entregar información, también lo estarán las personas naturales y jurídicas privadas que cumplan funciones públicas, las empresas prestadoras de servicios públicos, los partidos y movimientos políticos.

Por ende, los fenómenos administrativos que sustentan el cambio se deben dar en términos de descentralización, modernización administrativa, gestión por resultados, formación de capacidades institucionales por medio de

la evaluación del desempeño y, finalmente, de mayor presencia ciudadana en los asuntos públicos.

Referencias bibliográficas

- Aghón, G. (Agosto de 2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Santiago de Chile: Proyecto regional de desarrollo económico local y descentralización. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2691/S2001704_es.pdf.
- Aguilar V., Luis F. (2010). Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar. *Revista de Administración Pública*, 124, 139-145. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19600/17618>.
- Congreso de la República. (2014). Ley 1712 de 2014. La cual crea la ley de transparencia y del Derecho de acceso a la información pública nacional.
- Congreso de la República. (1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>.
- Congreso de la República. (2000). Ley 594 del 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivo y se dictan otras disposiciones. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-15049_documento.pdf.
- Congreso de la República. (2000). Ley 617 de 2000. Sobre la racionalización del Gasto Público. Recuperado de [http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Leyes/Leyes_1990-2009/Ley_617_de_2000_\(Racionalizacion_del_Gasto_Publico\).pdf](http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Leyes/Leyes_1990-2009/Ley_617_de_2000_(Racionalizacion_del_Gasto_Publico).pdf)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. DAFP. (03 de Diciembre de 2012). Decreto N° 2482 de 2012, por la cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/604808/1623.pdf/c138a16d-fc59-46f3-9cc7-f034fb539a68>.
- Departamento Nacional de Planeación. DNP. (2011). *Recomendaciones para el proceso de empalme de los mandatarios territoriales 2011-2012. Guías para la gestión pública territorial*. Recuperado de: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a-587f637c2c66d45f01f9c4f315c/2_Guia%20Empalme%20web.pdf.
- DNP y ESAP. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales, el plan de desarrollo 2012-2015. Guías para la gestión pública territorial, 4*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf.
- Farinós Dasí, J. (2015). Desarrollo Territorial y gobernanza: Refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fonética. *Revista electrónica do programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional*, 2, (5), 4-24. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5443892.pdf>.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf.
- Fuenmayor A. (2004). *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José de Costa Rica: Oficina de la Unesco para América Central. Recuperado de: http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c-5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO++DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf.
- Gobierno en Línea Territorial. GELT. (2013). *Descripción de las herramientas entregadas en el marco de la estrategia del Gobierno en Línea Territorial*. Recuperado del sitio de internet de la Dirección de Gobierno en Línea: http://www.portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/manejo_gestor_de_contenidos_gelt-2-.pdf.
- Gutiérrez, A. y Gutiérrez J. (2008). La gerencia pública local en Colombia. Un asunto de continuidad política en la Administración pública municipal. *Revista Ciencias Estratégicas*, 19, (16), 65-78. Recuperado de: <http://revistas.upb.edu.co/index.php/cienciasestrategicas/article/viewFile/595/53>.
- Hernández, J., Gandur, M. y Najles, J. (2014). *Gobierno municipal abierto en América Latina: De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva y la Secretaría de Asuntos Políticos (DGPE / SAP) de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf.

Ministerio de comunicaciones. (2007). *Estrategia gobierno en línea*. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-136813_recurso_15.pdf.

Ministerio de Comunicaciones. República de Colombia. (Abril de 2008). *Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en Colombia*. Obtenido de Dirección de articulación y gestión: Programa agenda de conectividad. Bogotá D.C: Ministerio de Comunicaciones. Recuperado de: http://www.intep.edu.co/Es/Usuarios/Institucional/file/WebMaster/Manual_de_implementation_de_la_estrategia_de_GEL.pdf.

Ministerio de Telecomunicaciones . (2008). Decreto 1151 de 2008. Por el cual se establecen los lineamientos de la Estrategia Gobierno en Línea de la República de Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29774>.

MinTic. (2013). *Gobierno en Línea Territorial, Descripción de las herramientas entregadas en el marco de la estrategia de Gobierno en Línea Territorial*. Recuperado de http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a-587f637c2c66d45f01f9c4f315c/manejo_gestor_de_contenidos_gelt-2-.pdf.

Naciones Unidas. (2012). *Estudio de las Naciones Unidas Sobre el Gobierno Electrónico*. Recuperado de: <https://>

publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey-Spanish-2012.pdf.

OCDE. (2014). *Colombia: La implementación del buen gobierno*. OECD publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>.

Ochoa Henríquez, H. y Montes de Oca Y. (2004). Rendición de cuentas en la gestión pública: reflexiones teóricas. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 27, (9), 455-472. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29002705>.

Sierra, M. L. (2015). *Diseño e implementación de un Observatorio Regional de Gestión Administrativa para los municipios de sexta categoría del departamento de Santander. Análisis de los sitios web oficiales, para determinar la aplicabilidad de la política de Gobierno en Línea*. Recuperado de <http://investigaciones.esap.edu.co/obser-ga/>.

Sosa, J. (2015). *Democracia, descentralización y cambio en las administraciones públicas de México (1982-2010)*. (Tesis doctoral). Universidad complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/34482/1/T36741.pdf>.

novaetvetera

**Anuncia su convocatoria
de recepción de artículos de
reflexión,
investigación
y estudio de caso
sobre derechos humanos
y proceso de paz
para el volumen 26 de 2017.**

**Envío de textos:
nova.vetera@esap.gov.co**

**Plazo:
30 de octubre de 2017**



¿De qué hablamos cuando decimos crítica en los estudios organizacionales?

María Ceci Misoczky

Autora

María Ceci Misoczky

Docente e investigadora de la Escuela de Administración de Brasil y de su Programa de Posgrado; coordinadora del Grupo de Investigación Organización y Praxis Liberadora; miembro del Consejo Fiscal de la Sociedad Brasileña de Estudios Organizacionales; co-chair del Critical Management Studies Internacional Board.

maria.ceci@ufrgs.br.

Palabras clave

Crítica negativa, crítica ética, crítica ontológica.

Keywords

Negative Criticism, Ethical Criticism, Ontological Criticism.

Mots-clés:

Critique Négatif ; Critique Éthique ; Critique Ontologique.

Palavras chave:

Crítica negativa, crítica ética, crítica ontológica.

JEL: L3

Fecha de recepción: 02-03-2016

Fecha de aprobación: 21-06-2016

Cómo citar este artículo

Misoczky, M. C. (2017). ¿De qué hablamos cuando decimos crítica en los estudios organizacionales?. *Administración & Desarrollo*, 47(1), 141-149.

Resumen

En ese ensayo se problematiza la crítica establecida en los Estudios Organizacionales (EO) como parte de las ciencias funcionales; y se contrapone como alternativa no otra crítica parcial y eurocéntrica, como los estudios poscoloniales, sino una crítica ética, negativa y ontológica en diálogo con el pensamiento social latinoamericano y con las luchas sociales que se organizan en nuestro espacio de prácticas.

What do we talk about when we refer to criticism in Organizational Studies?

Abstract

This essay discusses the criticism established in the field of Organizational Studies (OS) as part of the functional sciences and is counterposed as an alternative, which is not another partial and Eurocentric criticism such as postcolonial studies, but criticism that is ethical, negative and ontological, within a dialogue with the Latin American social thought and the social struggles that are organized in our space of practices.

Que voulons-nous dire quand nous disons critique dans les études organisationnelles?

Résumé:

Dans cet essai est problématisé la critique établie dans les études organisationnelles dans le cadre des sciences fonctionnelles et contrasté comme une alternative, ne pas autre critique partielle et euro centrique, comme les études postcoloniales, mais une critique éthique, négative et ontologique, dans le dialogue avec la pensée sociale Latino-Américaine et les luttes sociales qui sont organisées dans notre espace de pratique.

Do que falamos quando dizemos crítica nos Estudos Organizacionais?

Resumem:

Nesse ensaio, problematiza-se a crítica estabelecida nos Estudos Organizacionais como parte das ciências funcionais e contrapõe-se como alternativa, não outra crítica parcial e eurocêntrica, como os estudos pós-coloniais, mas uma crítica ética, negativa e ontológica, em diálogo com o pensamento social latino-americano e com as lutas sociais que se organizam no nosso espaço de práticas.

De una manera muy amplia se puede definir la crítica social como “un género teórico que al mismo tiempo tematiza y busca superar los límites establecidos por las relaciones sociales prevalentes” (Callinicos, 2006, p. 5). Está implícita en esa definición la recusa a la modalidad de crítica que se puede denominar como kantiana, y que se refiere al examen de categorías y formas de conocimiento para determinar su validez y valor para el conocimiento (Wacquant, 2004). También está implícito el valor de la negación.

Para empezar, hay que considerar cuál es el rol de la crítica en un área de conocimiento, a saber, los estudios organizacionales (EO), marcada desde su cuna por una función instrumental al servicio de la acumulación. Un área que predominantemente hace parte de lo que Dussel (1999) denomina como ciencias sociales *standard*, en referencia a las que estudian el sistema funcionalmente y se orientan hacia el progreso científico desde un movimiento interno producido por su propia evolución científica. Por supuesto que, en esa perspectiva y bajo un compromiso incuestionable con la idea de progreso, la crítica aceptable es la que tiene el objetivo de perfeccionar las organizaciones y su administración. En ese escenario, la crítica efectiva es usualmente asociada con algo negativo, opuesto, destructivo, derrotista, pesimista, malo.

Respecto a esto, Carter y Jackson (1998) hacen un comentario sencillo, pero esclarecedor:

[Para el sentido común] las cosas existentes son, de facto, positivas, o sea, buenas. Así, negarlas es algo malo. Pero no hay razón lógica en eso, a no ser que aquellos con acceso al poder sean los únicos capaces de afirmar la verdad [...] La negación es mala porque desafía el propio poder. Pero eso solamente sería aceptable si el poder fuera igualado con la bondad y la verdad. [...] Negar una afirmación positiva es meramente reafirmar el caso por otra posibilidad, es re-presentar aquello que se intenta reprimir. (pp. 192-193)

El hecho es que sin negatividad no hay posibilidad de crítica, al mismo tiempo en que la negatividad contiene dialécticamente la positividad.

Es el denunciar y anunciar de Paulo Freire (2000) fundamentado en la comprensión de que, si la realidad es proceso, es necesario pensar el futuro. Esto último es hacer profecía, pero,

profecía fundada en lo que vive, en lo que ven, en lo que escucha, en lo que percibe y raciocina, a raíz

del ejercicio de sus curiosidades epistemológicas, atento a los signos que procura comprender, apoyado en la lectura del mundo y de las palabras, antiguas y novas, a base de cuanto y de cómo se expone, tornándose así una presencia en el mundo a la altura de su tiempo. (Freire, 2000, p. 118)

No se trata de una perspectiva profética, utópica, que hable de un mundo de sueños imposibles, porque requiere el conocimiento científico del mundo concreto, “ser profético, utópico y esperanzado es denunciar y anunciar, a través de la praxis real. Por eso, el conocimiento científico de la realidad es condición necesaria a la eficiencia profética” (Freire, 1984, p. 125).

Es el rojo frío y el rojo caliente de Ernst Bloch (2005): “la consideración crítica de lo alcanzable, de la expectativa bien fundada en la propia alcanzabilidad en el interior del correlato que más abarca la posibilidad real”, con “sus determinaciones críticas e impostergables” que exigen el análisis frío y la estrategia precisa —el rojo frío; por otro, ilumina la teoría-praxis con el entusiasmo de la “inagotable plenitud de la expectativa”— el rojo caliente (pp. 204-206).

Es el pesimismo de la inteligencia y el optimismo de la voluntad sentenciados por escritor Romain Rolland (citado por Gramsci, 2006) en su afirmación sobre la “necesidad de crear hombres sobrios, que no se desesperen delante de los peores horrores y no se exalten en vista de cualquier necesidad”¹ (p. 267).

Entre tanto, lo que encontramos en los EO es, predominantemente, un remedo de crítica. Véase, por ejemplo, la definición de Alvesson y Willmott (1996):

El pensamiento crítico representa una metodología para crear una disposición para considerar no solamente problemas y soluciones lineales, limitados por perímetros pre-definidos basados en relaciones de poder, pero también una búsqueda de problemas más amplia, un abordaje de la vida, de la producción, del trabajo, de las relaciones y de la sociedad con la mente abierta. (p. 14)

O sea, en esa definición, extraída de un texto canónico de los llamados *Critical Management Studies* (CMS), la crítica es meramente una metodología, no es una actitud filosófica, no es una posición frente y en el mundo concreto

1 Ver: Bloch, Gramsci e Paulo Freire: referências fundamentais para os atos da denúncia e do anúncio. Cadernos EBAPE. BR, 3 (7), artigo 4, Rio de Janeiro, Set. 2009.

de las relaciones sociales materiales, no expresa valores y principios, no expresa la indispensable negatividad frente a los hechos que toma en consideración, no se propone contribuir a la alteración de las relaciones estructurales vigentes. Esta característica es resultado, entre otras razones, de sus orígenes.

Veamos un poco de historia para entender el contexto. La marca CMS se establece al principio de los años noventa en el contexto británico, y tiene como referencia obligatoria el libro de Alvesson y Willmot (1992). En esta obra es evidente la intención de presentarse como una alternativa tanto al positivismo dominante como al racionalismo crítico de matriz marxiana, siempre bajo la influencia de la hermenéutica y el pos-estructuralismo.

Al mencionar los estudios de matriz marxiana me refiero a los estudios acerca del proceso de trabajo. El texto más influyente en sus orígenes fue *Labor and Monopoly Capital*, de Harry Braverman (1974); también fueron importantes los desarrollos de la *Teoría del Proceso de Trabajo* (conocida como LPT, *Labour Process Theory*) que tiene entre sus referencias fundamentales las contribuciones de Paul Thompson (1989), desde su inicio hasta la actualidad (Thompson, 2013).

Smith (2015) ofrece una síntesis de los principales conceptos en el análisis del proceso de trabajo (PT), estos son: (1) *fuerza de trabajo*, una mercancía especial que hace parte de la totalidad de la persona del trabajador y que es vendida como tiempo de trabajo; (2) *imperativo de control*, imprescindible por la ausencia de consenso (pero jamás totalmente concretado), incluye normas institucionales, controles tecnológicos, reglas burocráticas, técnicas de participación, entre otros; (3) *proceso de trabajo*, un momento en el ciclo de producción de mercancías; (4) *tecnología / instrumentos*, capital fijo que puede ser propiedad de la firma o sociedad capitalista y que se concentra en locales específicos o que es distribuido por medio de tecnologías móviles; (5) *objetivo de producción*; (6) *división espacial del trabajo*, el espacio es un recurso para el capital con la explotación de nuevos territorios para expansión y relocalización, la 'solución espacial' (*spatial fix*) teorizada por Harvey (1982); (7) *conflicto*, antagonismo estructurado de intereses, no es contingente respecto a actitudes subjetivas sino que expresa las diferencias fundantes entre capital y trabajo (el capital es externo a los individuos y acumulable, la fuerza de trabajo es parte de la corporalidad y gastable). La presencia del primer volumen de *El Capital* (Marx, 1976) es ineludible, así como la contribución de Braverman (1974) y su interpretación de la historia del *management* desde la organización del trabajo o, más específicamente, como un instrumento para el control del trabajador.

Este no es el espacio para hacer un recorrido por la trayectoria, las controversias y las actualizaciones en la LPT —se puede consultar, por ejemplo, Smith (2015) y Thompson y Smith (2010)—. Aquí interesa llamar la atención sobre la existencia de una teorización no-conventional, crítica y de matriz marxista que se desarrolla hace décadas en los Estados Unidos y en Reino Unido, con un congreso internacional anual desde 1983. También interesa localizar los CMS en su relación con la LPT en una disputa por hegemonizar el dominio de la crítica en el contexto académico del Reino Unido.

Antes es necesario mencionar la entrada del posestructuralismo y del posmodernismo en el contexto anglosajón de fines de la década de los ochenta. Burrell y Cooper dan comienzo al campo de los EO en tres artículos (Cooper y Burrell, 1988; Burrell, 1988; Cooper, 1989), y de manera bastante superficial, un conjunto de autores de lo que en el Reino Unido llaman filosofía continental (Lyotard, Nietzsche, Deleuze, Derrida, Rorty, Foucault y Habermas). En el primer artículo problematizan la creencia moderna en el progreso y en el poder del pensamiento racional, así como la definición prevalente de organización como una función administrativo-económica circunscrita que desconsidera su "rol formativo en la producción de racionalidades" (Cooper y Burrell, 1988, p. 92). En palabras de los autores:

Las organizaciones son máquinas sociales que producen discursos elaborados de información / conocimiento en los cuales los sujetos humanos son una parte necesaria del flujo material en el cual los discursos están inscritos. [Para comprenderlas] es necesario analizar desde afuera y no desde lo que ya está organizado, [analizar] la producción de la organización en vez de la organización de la producción. (p. 106)

Esta sentencia muy citada es la perfecta síntesis del giro que define la apropiación de las teorías filosóficas desarrolladas entre las décadas de 1950 y 1970 y agrupadas bajo el título de posestructuralismo para apoyar la tesis del surgimiento de una nueva era² que, para Cooper y Burrell (1988), es precisamente la sociedad postin-

2 Como aclara Callinicos (1993), "Este último desarrollo ha sido liderado por filósofos, críticos y teóricos sociales estadounidenses, con ayuda de algunas figuras parisenses, Lyotard y Baudrillard, quienes, cuando se comparan con Deleuze, Derrida y Foucault, aparecen como meros epígonos del posestructuralismo" (p. 13). O sea, no se trata de despreciar las contribuciones de los tres filósofos mencionados, sino la forma reductiva y simplificadora de su apropiación.

dustrial definida por Bell (1973) su principal referencia para justificar la relevancia y necesidad de los aportes que sistematizan. Una vez más, la idea de la sociedad postindustrial, tal como formuló Bell (1973), denota el último estadio de una progresión: el paso de la sociedad tradicional a la industrial y después a la postindustrial. En la crítica de Callinicos (1993),

Cada estadio se diferencia por lo que podría pensarse como una versión (bastante tosca) de lo que Marx llama fuerzas productivas: la sociedad tradicional se basa en la agricultura y la industrial en la industria manufacturera moderna, que implica el control científico de la naturaleza y el uso de fuentes de energía artificiales. La sociedad postindustrial se caracteriza porque en ella se pasa de la producción de bienes a una economía de servicios, y por el papel central que desempeña el conocimiento como fuente de innovaciones técnicas y de formulación de políticas. Los cambios en la estructura social se infieren de estos cambios tecnológicos. (p. 149)

No considero mera coincidencia que la justificación para el gerencialismo sea la misma que para la apropiación del posestructuralismo en las teorías organizacionales (TO) y su centralidad en los CMS, a saber, la sociedad postindustrial, la sociedad del conocimiento. Tampoco es coincidencia que las consecuencias sean enfatizar al individuo, la identidad y el discurso en la substitución de la explicación de los cambios en la economía política del capitalismo. Eso queda claro en el argumento de O'Docherty y Willmott (2001), para quienes "la subjetividad es la fuente del capitalismo y de su reproducción" (p. 461), y el capital y el trabajo son solamente "signos útiles por su conveniencia epistemológica" (p. 466) y no expresiones de relaciones concretas y materiales.

Con base en esas concepciones es fácil comprender la disputa mencionada entre LPT y CMS: capital-relaciones de trabajo y circuitos del capital versus crítica del *management* y de sus estrategias discursivas desde adentro, crítica de la economía política del capitalismo versus crítica del modernismo. También es fácil entender la posición de Klikauer (2013), para quien los "CMS ofrecen una clave interpretativa para los EO permaneciendo cerrados dentro del paradigma hegemónico de los estudios del *management*", lo que propicia correctivos sistémicos en apoyo al *management*, y evita "cuestiones sobre el *management* y el gerencialismo, nunca buscando terminar con la dominación y nunca promoviendo la causa de la emancipación" en abierto contraste con la teoría crítica que

representa la posibilidad de una crítica subversiva del gerencialismo desde afuera (p. 1115).

Es por eso que no se puede aceptar lo que hacen Alvesson y Deetz (1999) al yuxtaponer teoría crítica³ y posmodernismo en el mismo espacio, como si fueran complementarios. Vieira y Caldas (2006) aclaran que no hay "nada más incorrecto", porque a pesar de tener en común la intención de oponerse al positivismo lógico, unir "corrientes tan distintas bajo el rótulo de 'crítica' es un error de orden ontológico" (p. 60).

Misoczky y Amantino-de-Andrade (2005) hicieron una crítica de la domesticación de los CMS desde la teoría crítica y de las proposiciones de Enrique Dussel y Paulo Freire. El objeto del análisis fue el texto fundador de Alvesson y Willmott (1992) y su propuesta de micro-emancipaciones, para la cual sería necesario despojar la teoría crítica de su proyecto utópico (la emancipación) y "tornarla más relevante y accesible al mundo más mundano de la administración y de la organización" (p. 434). Como autoras, preguntamos: "¿Ese 'entendimiento modificado de emancipación' aún trata de emancipación o solamente realiza una apropiación discursiva y estratégica, en busca de legitimación? ¿Qué mundo autoriza ese entendimiento? ¿Sería un mundo diferente de lo que los autores supuestamente critican?" (Misoczky y Amantino-de-Andrade, 2005, p. 199). La respuesta se puede encontrar en otro texto de Alvesson y Willmott (1996):

La intención no es involucrarse en proyectos utópicos por la eliminación de la jerarquía, de la división del trabajo o, menos, por la abolición de la separación entre administración y otras formas de trabajo. En vez, la aspiración es apoyar el desarrollo de organizaciones en que la comunicación (y el potencial productivo) sea, progresivamente, menos distorsionada por relaciones asimétricas y opresivas de poder. (p. 18)

La conclusión es que esa vertiente de los auto-denominados estudios críticos, así como las TO convencionales, se caracteriza por enfocarse en micro-procesos separados de las relaciones sociales que ocurren más allá del espacio organizacional, "como una tarea de ingeniería social" (Alvesson y Willmott, 1992, p. 461) expresada en actitudes remediadoras y jamás transformadoras del orden social vigente.

3 La expresión 'teoría crítica' tiene relación con el título del trabajo de Horkheimer (1990), publicado originalmente en 1937.

En América Latina, a pesar de la larga e indispensable contribución del pensamiento social crítico, se constata una tendencia a copiar los desarrollos de los EO de los países centrales. Eso se hace aún más fácil porque los CMS se constituyen con base en una crítica aceptable y que cada vez más hace parte del *mainstream*, lo que resulta de su capacidad de presentarse como alternativa de práctica académica sin contraponerse al sistema de dominación de clase que es el capitalismo, sin articularse con la praxis para cambiar la organización de la economía política y sin tener pretensiones más allá de ser oposición a cuerpos teóricos establecidos.

Sanabria, Saavedra, y Smida (2015), después de hacer una revisión de los CMS mostrando sus orígenes, evolución y estado actual, señalan algunas de sus limitaciones en relación con el contexto latinoamericano y proponen los estudios poscoloniales como “una alternativa interesante para la tradición latinoamericana del campo de los EO” (p. 225). Esa alternativa significa, de hecho, más de lo mismo porque repite precisamente lo que intenta criticar, o sea, la desconexión de teorías generadas en otros contextos con nuestro *locus* de enunciación. Además, hablan de tradición latinoamericana sin siquiera mencionar la tradición original del pensamiento social latinoamericano, que antecede en mucho los estudios poscoloniales. Los autores critican los CMS no por su contenido con respecto al tema de la crítica, sino por sus caminos peculiares de institucionalización (lengua, espacios académicos, entre otros). Aunque eso sea importante, está muy lejos de ser lo principal.

Sin avanzar mucho en este tema, hay que aclarar que, a pesar de compartir fundamentos e intencionalidades comunes con el proyecto poscolonial y de reconocer la existencia de diálogos posibles en los campos de los estudios poscoloniales y los estudios latinoamericanos, es indispensable reflexionar críticamente, sin aceptaciones automáticas, sobre su pertinencia y relevancia para nuestros espacios de prácticas. Si no lo hacemos, no habría diferencia respecto al hecho de que estemos mimetizando las teorías convencionales, los CMS o las teorías poscoloniales; el proceso de afiliación acrítica siempre es una expresión de la actitud epistemológica que el propio poscolonialismo intenta recusar.

El pensamiento latinoamericano puede ser reconocido formalmente, por lo menos desde los fines del siglo XIX, a partir de los escritos de José Martí; o desde los primeros años del siglo XX, cuando el uruguayo José Enrique Rodó publicó *Ariel*, una narrativa hermenéutica que explicita la diferencia cultural entre la América inglesa y América Latina. Después de la II Guerra Mundial, la idea de Nuestra América ganó un nuevo *momentum*

cuando intelectuales de diferentes campos disciplinares se interesaron por temas relacionados con identidades nacionales y sub-nacionales; discutieron la dependencia y compartieron un argumento clave, que desarrollo y subdesarrollo son consecuencias mutuamente dependientes de la acumulación capitalista en escala mundial, produjeron una intersección original entre cristianismo y marxismo —la teología de la liberación—, enunciaron una narrativa histórica desde la diferencial colonial y experimentaron la praxis pedagógica para la liberación de los oprimidos. Ese pequeño listado podría ser mucho más grande y merece un escrito más cuidadoso. Entre tanto, para los propósitos del presente texto son suficientes porque ilustran la dinámica y complejidad del pensamiento latinoamericano. Específicamente con relación al tema del eurocentrismo y de la producción de conocimiento en Nuestra América, no hay cómo dejar al costado las contribuciones de, por lo menos:

- Fernando Coronil (1999) y su concepto de *occidentalismo*, definido como el

conjunto de prácticas representacionales que participan en la producción de concepciones del mundo que 1) dividen los componentes del mundo en unidades asiladas; 2) desagregan sus historias de relaciones; 3) convierten la diferencia en jerarquía; 4) naturalizan esas representaciones; y 5) intervienen, aunque sea de forma inconsciente, en la reproducción de las actuales relaciones asimétricas de poder. (p. 214)

- Aníbal Quijano (2000) y la definición de *colonialidad* como un elemento constitutivo y específico del patrón mundial del poder capitalista

que consiste en la articulación entre: 1) la *colonialidad* del poder, esto es la idea de ‘raza’ como fundamento del patrón universal de clasificación social básica y de dominación social; 2) el capitalismo, como patrón universal de explotación social; 3) el estado como forma central universal de control de la autoridad colectiva y el moderno estado-nación como su variante hegemónica; y 4) el eurocentrismo como forma hegemónica de control de la subjetividad/ intersubjetividad, en particular en el modo de producir conocimiento. (p. 240)

El término poscolonial, a su vez, empezó a circular durante los años setenta en debates relativos a un momento temporal específico y a una única estructura de poder específica (los Estados nacionales que se organizaban en los nuevos países independientes de África y Asia). El segundo significado de poscolonial se rela-

ciona con los estudios críticos de literatura colonial y colonialismo, muy influenciados por las perspectivas posmodernas y posestructuralistas. Ese significado combina una variedad de abordajes y preocupaciones, involucrando discusiones sobre experiencias de varios tipos: migración, esclavitud, resistencia, representación, diferencia, raza, género, local, y respuestas a los influentes discursos eurocéntricos.

Desde su rápida prominencia en el campo académico en los centros metropolitanos occidentales desde los finales de los años ochenta, los estudios poscoloniales se transformaron en un espacio seductor para inserción académica. En consecuencia, una vez más, lo que se asiste es la repetición de la peligrosa práctica en algunos círculos académicos de adoptar acríticamente nuevas teorías y despreñar nuestras propias tradiciones intelectuales en un proceso que continuamente empobrece nuestra práctica. Así, asistimos repetidamente la reproducción del occidentalismo y de la colonialidad.

Como un campo de estudio, el poscolonialismo es criticado, entre otras razones, por prestar mucha atención a los aspectos epistemológicos en detrimento de experiencias históricamente localizadas (como lo hacen Sanabria *et ál*, 2015); por no tratar con el aspecto económico, a pesar de introducir una variedad significativa de contribuciones sobre las varias maneras con que la colonización se inscribió en las sociedades de las metrópolis imperiales; por producir abstracciones simples y sin historia; por privilegiar el colonialismo como principio estructurante de la vida de otros pueblos; por permanecer anclado en la actitud de la modernidad; y por intentar ser universalmente válido y aplicable a todas las sociedades, a pesar de profesar lo opuesto.

Si los CMS y los estudios poscoloniales no pueden ser definidos como efectivamente críticos, hay que aclarar algunos criterios de demarcación para la crítica en los EO. Para empezar, es necesario volver a la definición de crítica desde el clásico de Horkheimer (1990, p. 248), quien en 1937 presenta el pensamiento crítico como aquel que cuestiona el papel positivo y que toma como referencia de contenido la materialidad de la vida, expresa en la miseria que “no ofrece, por sí misma, la imagen de su superación”. Como explica Dussel (1999):

La primera Escuela de Frankfurt *entendió muy bien* que una teoría podía ser crítica si cumplía con dos condiciones: ser *negativa y material*. La “negatividad” de la que hablamos, en primer lugar, es el “no-poder-vivir” de los oprimidos, explotados, de las “víctimas” —para hablar como Walter Benjamin o Emmanuel Levinas en el texto: “los trabajadores”—.

Es lo que hemos denominado en otros trabajos la “negación originaria” —en especial, en el proceso de globalización moderna del capitalismo expresada en la miseria de los países periféricos, de Brasil, México y hoy también Argentina, de Kenia o Nigeria, India o Filipinas—. Sin considerar la “negatividad” no puede haber ciencia social crítica. Pero, en segundo lugar, dicha negatividad debe situarse en el nivel de la “materialidad”; es decir, en el *contenido* de la praxis en cuanto referido a la producción, reproducción y desarrollo de la vida humana, de la corporalidad humana. No somos ángeles, ni almas, ni piedras: somos seres corporales, que vivimos y morimos, y por ello *debemos comer, beber, vestirnos, estudiar, producir obras de arte...* y algunas cosas más. Es en ese nivel que la “negatividad” (alienación) aparece como “materialidad”: *miseria* (para Marx), *represión pulsional* (para Freud), *pedagogía bancaria* (para Freire), etc. Gracias a Marx y Freud la primera Escuela de Frankfurt había sido crítica. Desde 1970, aproximadamente, por variados argumentos contra Freud o Marx desde un valioso y pertinente descubrimiento del paradigma lingüístico y pragmático como razón discursiva en la comunidad de comunicación, pienso que la *segunda* Escuela de Frankfurt *perdió criticidad*, en tanto negatividad material (nivel en el que se sitúa la ética material que se negó antes por el recurso a la “trascendencia” formalista kantiana).

Pero *crítica* es una teoría científico-social no sólo por la posición *teórica* de lo negativo-material, sino —y esto es constitutivo de la crítica (criterio de demarcación, entonces)— por el “ponerse de parte” efectiva y *prácticamente* “junto” a la víctima, y no solo en posición observacional participativa —como el antropólogo descripto por Peter Winch— sino como el co-militante que entra en el horizonte práctico de la víctima (negatividad-material) al que se decide a servir por medio de un programa de investigación científico-*crítico* (“explicativo” de las “causas” de su negatividad). (en línea)

Dussel (2000) propone que la *ética* es el momento crítico de la *moral* vigente a partir de aquellos que sufren en su corporalidad concreta los efectos negativos del sistema. Por lo tanto, esa crítica no puede operar con juicios de valor intra-sistémicos, sino desde el criterio negativo de la no-posibilidad de producción y reproducción de la vida en comunidad. O sea, ponerse de parte de las víctimas del sistema tiene una función epistémica, es condición de posibilidad de la criticidad, es el componente ético intrínseco, pero aún cognitivo.

Este componente tiene gran importancia porque puede generar consciencia ética desde la explicación científ-

fica y, así, fundar teóricamente la lucha social y política. Pero si traemos la ontología crítica de Lukács (2010; 2012), de manera complementaria, ganamos potencia. En Lukács (2010) también se encuentra la defensa de una ética objetivamente fundada. La contribución específica es que la crítica ontológica coloca como momento prioritario no solamente las condiciones de validez de teorías, no solamente sus distorsiones lógico-gnoseológicas, sino también sus presuposiciones reales, las estructuras que hacen de esas teorías una necesidad, los procesos concretos que generan tales distorsiones. O sea, la crítica de las teorías no es sobre la sociedad, sino de las estructuras sociales (crítica ontológica) que generan y demandan teorías con funciones prácticas para garantizar su reproducción.

Por lo tanto, una ontología crítica es condición indispensable para imaginar y construir otro mundo social. Adopto aquí la posición de Lukács (2010; 2012) y la interpretación de Duayer (2006, 2014). Según estos autores, la teoría social no puede operar en un vacío ontológico y, además, toda disputa entre teorías y las respectivas prácticas es disputa ontológica. Por lo tanto, la crítica ontológica es un imperativo para la transformación social y para la liberación de regímenes opresivos.

Según Lukács (2012), el objeto de la ontología es lo que existe realmente, o sea, “el tipo y el sentido de las abstracciones son determinados no desde el punto de vista gnoseológico o metodológico (y tanto menos lógico), sino a partir de la propia cosa, o sea, de la esencia ontológica de la materia tratada” (p. 49), desde el “examen de los propios procesos en su respectivo ser-propriadamente-así” (Lukács, 2010, p. 70). Planteando la ciencia como mero instrumento de la práctica inmediata⁴, Lukács (2012) propone analizar el hecho de que el sistema entero del saber está elevado a la condición de instrumento de manipulación universal de todo lo que sea relevante.

Para Duayer (2014), se trata de “restituir al objeto, a la sociedad, su efectiva historicidad y, por ende, capturar la verdad de la dinámica histórica de la forma social regida por el capital”; de “elucidar sus tendencias, sus futuros posibles, abriendo a los sujetos nuevas posibilidades de práctica” (p. 21). No puede, por lo tanto, confundirse con la posición del postmodernismo y del posestructuralismo, así como del neopragmatismo, que consideran la historia como pura contingencia,

4 Duayer (2014) discute con Kuhn y Lakatos y sus defensas al rol de la ciencia como simple instrumento de la práctica inmediata.

“ante cuyas ocurrencias a la humanidad solo le resta asistir y ajustarse” (p. 21).

Estos son sistemas de creencias que, bajo la afirmación de que el conocimiento objetivo y la verdad son ilusiones, profesan la certeza de que el capitalismo es la forma definitiva de la sociedad. Al mismo tiempo en que afirman el carácter ahistórico y, por lo tanto, absoluto del orden del capital, defienden el carácter contextual y, por ello, totalmente relativo del conocimiento, en una incongruente conjugación de convicción y escepticismo, de negación de la ontología en general y de afirmación de una ontología específica. Tal relativismo ontológico, que se presenta bajo la apariencia de la falsa modestia de la subjetividad que abdica conocer la cosa-en-sí y de la falsa altivez de la subjetividad que no se somete a la objetividad, simula proveer un sentido por medio de sentidos locales, circunscritos, limitados y posibles en un mundo que está previamente y para siempre determinado (Duayer, 2006).

La tarea de la crítica en los EO, por lo tanto, es contraponer a la versión ‘positiva’ de crítica que se hace desde el interior del *management* sin cuestionarlo en su esencia y en su función para la reproducción de las estructuras sociales que constantemente generan víctimas, una crítica ética y ontológica. Lo que se debe hacer en diálogo con la tradición de pensamiento social crítico latinoamericana, desde la filosofía hasta la administración, incluyendo el conocimiento producido en la organización de las luchas sociales. En el diálogo con nuestra propia y muy fértil historia de pensamiento y de acción tenemos la posibilidad de definir la crítica de la que hablamos cuando decimos crítica en los EO, o mejor, cuando decimos EO latinoamericanos críticos.

Referencias bibliográficas

- Alvesson, M. y Deetz, S. (1999) Teoría crítica e abordagens pós-modernas para estudos organizacionais. En, S. Clegg, C. Hardy y W. Nord (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais, v.1*. (pp. 227-247). São Paulo: Atlas.
- Alvesson, M. y Willmott, H. (1992). On the idea of emancipation in management and organization studies. *Academy of Management Review*, 17, (3), 432-464.
- Alvesson, M. y Willmott, H. (1996). *Making sense of management: a critical introduction*. London: Sage.
- Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society*. New York: Basic Books.

- Bloch, E. (2005). *O princípio esperança*. Rio de Janeiro: Contraponto / Editora da Uerj, v.1.
- Callinicos, A. (1993). *Contra el postmodernismo*. Recuperado el 24 junio de 2015 de: <http://www.lahaine.org/amauta/b2-img/Callinicos.pdf>.
- (2006). *The resources of critique*. Cambridge: Polity.
- Braverman, H. (1974). *Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century*. New York: Monthly Review.
- Burrell, G. (1988). Modernism, post modernism and organizational analysis 2: the contribution of Michel Foucault. *Organization Studies*, 9, (2): 221-235.
- Carter, P. y Jackson, N. (1998). Negation and impotence. En R. C. H. Chia (ed.). *In the realm of organization: essays for Robert Cooper*. (pp. 188-212). London: Routledge.
- Cooper, R. (1989). Modernism, postmodernism and organizational analysis 3: the contribution of Jacques Derrida. *Organization Studies*, 10, (4), 479-502.
- Cooper, R., y Burrell, G. (1988). Modernism, postmodernism and organizational analysis: an introduction. *Organization*, 9, (1), 91-112.
- Coronil, F. (1999). Más allá del occidentalismo: hacia categorías históricas no imperiales. *Casa de las Américas*, 206, 121-146.
- Duayer, M. (2006). Antirrealismo e absolutas crenças relativas. *Margem Esquerda*, nov, 109-130.
- Duayer, M. (2014). Filosofía de la ciencia y crítica ontológica: verdad y emancipación. *Herramienta*, 55. Recuperado el 7 de octubre de 2015 de: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-55/filosofia-de-la-ciencia-y-critica-ontologica-verdad-y-emancipacion>.
- Dussel, E. (1999). El programa científico de investigación de Carlos Marx (Ciencia social funcional y crítica). *Herramienta*, 9. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/cuadernos-de-herramienta-n-1-debate-marxismo-y-epistemologia/el-programa-cientifico-de-investigacion>.
- (2000). Sobre el concepto de "ética" y de ciencia "crítica". *Herramienta*, 12. Recuperado de: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-12/sobre-el-concepto-de-etica-y-de-ciencia-critica>.
- Klikauer, T. (2013). What is managerialism. *Critical Sociology*, 41, (7-8), 103-119.
- Freire, P. (1984). *Ação cultural para a liberdade*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- (2000). *Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Editora Unesp.
- Gramsci, A. (2006). *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Harvey, D. (1982). *The limits of capital*. Oxford: Blackwell.
- Horkheimer, M. (1990). *Teoria crítica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lukács, G. (2010). *Prolegômenos para uma ontologia do ser social*. Campinas: Boitempo.
- (2012). *Ontologia do ser social*. Campinas: Boitempo.
- Marx, K. (1976). *Capital. Vol. 1*. London: Penguin.
- Misoczky, M. C. y Amantino-de-Andrade, J. (2005). Uma crítica à crítica domesticada nos estudos organizacionais. *Revista de Administração Contemporânea*, 9, (1), 193-210.
- Misoczky, M.C., Moraes, J. y Flores, R.K. (2009). Bloch, Gramsci e Paulo Freire: referências fundamentais para os atos da denúncia e do anúncio. *Cadernos EBAPE.BR*, 7, (3) 448-471. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512009000300005>.
- Misoczky, M. C., Flores, R. F. y Goulart, S. (2015). An anti-management statement in dialogue with critical Brazilian authors. *Revista de Administração de Empresas*, 55, (2), 130-138.
- O' Docherty, D. y Willmott, H. (2001). Debating Labour Process Theory: the issue of subjectivity & the relevance of poststructuralism. *Sociology*, 35, (2), 457-76.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En, E. Lander (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. (pp. 201-246). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Sanabria M., Saavedra Mayorga, J.J. y Smida, A. (2015). Los Estudios Críticos en Administración: origen, evolución y posibilidades de aporte al desarrollo del campo de los estudios organizacionales en América Latina. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, xxiii, (1), 209-234.
- Smith, C. (2015). Rediscovery of the labour process. En, S. Edgell, H. Gottfried, y E. Granter (Eds.). *Sage Handbook of the sociology of work and employment* (pp. 205-224). London: Sage.
- Thompson, P. (1989). *The nature of work*. Basingstoke: MacMillan.
- Thompson, P. (2009). Labour Process Theory and Critical Management Studies. En, M. Alvesson, T. Bridgman, H. y Willmott (Eds.). *The Oxford Handbook of Critical Management Studies* (pp. 100-122). Oxford: OUP.
- Thompson, P. (2013). Financialization and the workplace: extending and applying the disconnected capitalism theses. *Work, Employment & Society*, 27, (3), 472-488.
- Thompson, P. y Smith, C. (2010). *Working life: renewing labour process analysis*. London: Palgrave MacMillan.
- Vieira, M. M. F. y Caldas, M. (2006). Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia positivista. *Revista de Administração de Empresas*, 46, (1), 59-70.
- Wacquant, L. (2004). Critical thought as solvent of *doxa*. *Constellations*, 11, (1), 97-101.

De la internacionalización a la globalización en Colombia

Diana Fabiola Echeverri Aguirre

Autora

Diana Fabiola Echeverri Aguirre

Especialista en finanzas públicas de la ESAP; especialista en finanzas y negocios internacionales de la Universidad de la Sabana; candidata a magíster en administración en la Universidad de Cuautemoc, México; docente de la Universidad Tecnológica de Pereira.

decheverri4@areandina.edu.co

Palabras clave

Internacionalización, integración económica, relaciones internacionales, política pública, economía internacional.

Keywords

Internationalization, Economic Integration, International Relations, Public Policy, International Economy.

Mots-clés:

Internationalisation ; Intégration Économique ; Relations Internationales ; Politiques Publiques ; Économie Internationale.

Palavras chave:

Internacionalização, integração econômica, relações internacionais, política pública, economia internacional.

JEL: F02, F15, F05, I18, F16.

Fecha de recepción: 02-03-2016

Fecha de aprobación: 21-06-2016

Cómo citar este artículo

Echeverri Aguirre, D. F. De la internacionalización a la globalización en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 47(1), 150-158.

Resumen

Este artículo de revisión tiene su origen en el recorrido literario que vislumbra el tránsito de Colombia desde su inmersión abrupta en el mercado internacional de bienes y servicios a través de lo que la tradición oral denomina "apertura económica" hasta encontrar espacios donde la globalización y la internacionalización comparten su definición, por lo que son sinónimos dentro del contexto de los negocios internacionales. Se intenta explicar las diferencias entre ambos términos como reto que salta las barreras de la teoría fundamentada y se adentra en efectos que aún no se pueden diferenciar de manera clara, especialmente si se les atribuye su origen a los errados pasos por la internacionalización o al ineludible ingreso a la globalización. Esta investigación es descriptiva documental, dado que su procedimiento implicó el rastreo, la organización, la sistematización y el análisis de un conjunto de documentos electrónicos de los últimos diez años relacionados con el tema de la internacionalización y la globalización.

From Internationalization to Globalization in Colombia Abstract

This review article originates in the bibliographic overview that envisages Colombia's transition from its abrupt immersion in the international market of goods and services, understood by oral tradition as "economic opening", to its capacity of finding spaces where globalization and internationalization share their definition by providing entitlement to synonyms in the context of international business. This is with the intention of explaining their differences as a challenge that overcomes the barriers of grounded theory and explores the effects that still cannot be clearly differentiated, especially if their origin is attributed to the wrong steps taken through internationalization or towards the unavoidable access to globalization. This research is descriptive and documentary, taking into account that the procedure followed for it involved tracing, organization, systematization and analysis of a set of electronic documents related with the topic of internationalization and globalization written during the last ten years.

Da internacionalização à globalização na Colômbia

Resumem:

Este artigo de revisão, tem a sua origem no percurso literário que vislumbra o transito da Colômbia desde a sua imersão abrupta ao mercado internacional de bens e serviços por meio do que a tradição oral chama “abertura económica” até encontrar espaços onde a globalização e a internacionalização compartilhem a sua definição para dar titularidade a sinónimos dentro do contexto dos negócios internacionais; tentando explicar a suas diferencias como desafio que pula as barreiras da teoria fundamentada e adentra-se em efeitos que ainda não se podem diferenciar de forma clara, especialmente quando se lhes atribui a sua origem aos errados passos pela internacionalização ou o ineludível ingresso à globalização. Esta pesquisa, é descritiva documental, na medida em que implico o rastreio, organização, sistematização e análise de um conjunto de documentos eletrônicos relacionados com o tema da internacionalização e a globalização dos últimos dez (10) anos.

Desarrollo

Desde los inicios de la década del sesenta Colombia se ha visto abocada a cambios en su estructura y su funcionamiento comercial tan abruptos como particulares, especialmente en la forma básica de relación externa que se adopta a lo largo de los siglos XIX y XX donde el comercio exterior se ha supeditado en gran medida a “leyes” económicas —que rigen el comercio internacional— y a la teoría básica de las ventajas comparativas.

De acuerdo con Luis Ospina Vásquez (1974), sería posible interpretar la historia económica colombiana haciendo referencia a las tensiones entre las fuerzas y las corrientes de pensamiento pro-mercado y las intervencionistas. Estas últimas se destacan no solo en el terreno del producto destinado al mercado doméstico sino también en lo referido a la producción y venta en rubros significativos de las exportaciones colombianas. En tiempos recientes, la manifestación más cercana a esta política de funcionamiento estatal se refleja en nuestras memorias con el proceso de “apertura económica” que inició al final de la administración del presidente Virgilio Barco y en el que se profundizó durante el gobierno de Cesar Gaviria.

Es a partir de ese momento donde la sociedad colombiana se ve inmersa en un mar tormentoso de conceptos y reformas económicas que, si bien para los estudiosos de la época eran propias del ejercicio natural de la internacionalización de la economía, para otros se convirtió en el inicio del fin de su propia economía. Se abrieron las puertas a las importaciones

De l'internationalisation à la mondialisation en Colombie

Résumé:

Cet article a ses origines dans la tournée littéraire qui voit le transit de la Colombie depuis sa chute brutale sur le marché international, des biens et services, à travers ce que la tradition orale appelée « ouverture économique » pour trouver des espaces où la mondialisation et l'internationalisation partagent leur définition, en donnant la propriété aux synonymes dans le contexte des affaires internationales; en essayant d'expliquer leurs différences et les effets que encore ne peuvent pas être clairement différenciés, surtout si elles ont attribué leur origine à la mauvaise étape par l'internationalisation ou à l'incontournable entrée de la mondialisation. Cette recherche est documentaire descriptive, puisque leur procédure a impliqué le traçage, l'organisation, la systématisation et l'analyse d'un ensemble de documents électroniques liés à la question de l'internationalisation et de la mondialisation des dernières dix ans.

y al capital foráneo con el ánimo de introducir a la economía colombiana un nuevo modelo de desarrollo; lo que se obtuvo en primera instancia se caracterizó por la pérdida de autonomía y tradición familiar características del empresariado colombiano de la época, lo que se diluyó con la fuerza de capital, desarrollo tecnológico y competitividad que la producción extranjera trajo consigo.

Adicional a lo anterior, el empresariado colombiano enfrentó fenómenos tan adversos como nocivos, entre lo que se destaca la reducción gradual de las tasas arancelarias y el desmonte progresivo de los regímenes de licencia previa y de prohibida importación. Todo esto materializado en sistemas contemporáneos comunes a las grandes potencias económicas como el *antidumping*¹ y la modificación al sistema de control de la tasa de cambio que dejaron a la industria colombiana expuesta sin reparo alguno al gran universo de la internacionalización como política de Estado.

Para hablar de internacionalización en el contexto empresarial colombiano se hace necesario mencionar que una de las primeras premisas halladas, luego de una delicada y comprometida consulta bibliográfica descrita en el marco metodológico, es que su definición y aplicación en ocasiones son confundidas con las de otros

¹ Evita una situación de discriminación internacional de precios: el precio de un producto, cuando se vende en el país importador, es inferior al precio en que se vende ese producto en el mercado del país exportador.

conceptos como mundialización y globalización. Por lo anterior fue necesario establecer una línea conductual referente que nos permita definir si las empresas colombianas se encuentran en una etapa de internacionalización o de globalización.

De este modo, se adoptó una definición de internacionalización que se considera más adecuada al contexto colombiano, entendida como el movimiento hacia el exterior en las operaciones de una empresa individual o mayor agrupación internacional (Welch y Luostarinen, 1999²) involucrando lo internacional a través de un proceso de inserción que se ve determinado por el acceso a mercados extranjeros.

Igualmente, con el ánimo de contextualizar esta investigación, se ha adoptado la postura teórica de la internacionalización de la profesora Inmaculada Galván (2003)³, quien compila las diferentes etapas por las que atraviesa una empresa colombiana en su proceso de internacionalización y el tiempo que dura según la perspectiva desde la que se aborde. Una vez adoptado el concepto de internacionalización y definida la postura teórica más adecuada al contexto colombiano según nuestro análisis, se inicia el proceso tomando como punto de partida la internacionalización en tanto camino hacia la globalización.

Bajo la misma directriz metodológica ya referida, para desarrollar el concepto de globalización se acudió al análisis realizado por Klaus Bodemer⁴ en su artículo *La globalización. Un concepto y sus problemas* (1998), en donde dice de manera resumida que el término globalización es utilizado en la actualidad en distintos sentidos e interpretaciones, aunque menciona elementos comunes entre ellas. Klaus (1998) muestra a la tecnología y al sistema económico mundial como el núcleo globalizador, abarcando áreas de las finanzas, el comercio, la producción, los servicios y la información.

Este proceso inicia con Galván (2003), quien aborda la internacionalización desde cuatro perspectivas.

La primera hace referencia a la economía, en ella las empresas colombianas, o mejor, sus directivos, son quienes toman la decisión de internacionalizar según la reducción de costos de producción o las ventajas económicas que se pretendan alcanzar en el proceso. Esta perspectiva a su vez se divide en sub-enfoques relacionados con la forma en que se explota la ventaja competitiva al entrar en el mercado internacional y, con base en ello, determinar la localización de la empresa en otras partes del mundo. Esta perspectiva también dice que la inversión directa en el extranjero debe originarse en el sector del país inversor con desventaja comparativa y que la internalización debe ser un propósito a largo plazo.

La perspectiva del proceso dentro de la internacionalización de las empresas colombianas se refiere al modelo Uppsala⁵ donde se expone que la empresa incrementará su presencia en el extranjero a través de un proceso de adquisición de experiencia en actividades del mercado extranjero mediante cuatro etapas: la primera en actividades espontáneas de exportación, la segunda a través de representantes independientes, la tercera estableciendo sucursales y la cuarta con el establecimiento de unidades propias.

En esta perspectiva también se hace alusión al “modelo Cavusgil⁶”, en donde se define la internacionalización de la empresa desde el desarrollo de innovación aplicada a sus procesos o productos y, por último, al ciclo de vida de los productos, expuesto por Vernon (1966)⁷ quien plantea que cuando un producto ha cumplido su ciclo evolutivo penetra en un mercado diferente hasta abandonar el país en el que fue originalmente fabricado.

Por otro lado, la perspectiva de la teoría de redes, según Galván (2003), muestra que las empresas logran establecer relaciones sociales e informáticas bajo la formación de redes interorganizadas con socios extranjeros en distintas partes del mundo para establecer y cultivar la extensión internacional, la penetración y la integración (concepto de Jaklin, 1998).

2 Reijo Luostarinen: profesor de negocios internacionales en la Escuela de Economía de Helsinki (HSE) y jefe de la facultad y director del Programa Internacional de Negocios (BI) y director del Centro de Investigación. Lawrence Welch: profesor en el Melbourne Business School.

3 Doctora en ciencias económicas y empresariales por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Profesora del Departamento de Economía y Dirección de Empresas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria desde 1998.

4 Doctorado en la Universidad de Freiburg (RFA), profesor de la Universidad de Hamburgo, carrera de Estudios Latinoamericanos (desde el año 2000).

5 Nace de los resultados del estudio realizado en 1975 por Johanson y Wiedersheim-Paul con cuatro grandes multinacionales suecas. A partir de los resultados del estudio anterior, Johanson & Vahlne (1977) desarrollaron un modelo dinámico explicativo del proceso de internacionalización de las empresas.

6 También conocido como enfoque de innovación, hace parte de la internacionalización desde una perspectiva de procesos. Se centra en el estudio de la actividad exportadora como método de internacionalización para Pymes.

7 Economista profesor de la Universidad de Harvard, creador de la teoría del ciclo de vida del producto aplicado al comercio internacional.

Por último, la profesora Galván hace alusión al fenómeno “*Born Global*” denominada así por Fuerst (2010) y dice que las empresas que hacen parte de tal fenómeno son aquellas que se internacionalizan antes de sus dos primeros años de existencia y son casos propios de empresas dedicadas principalmente a la tecnología. Sin embargo, autores como Whitelock (2002) afirman que existen tres factores que permiten obtener resultados internacionales con este enfoque: 1) la orientación empresarial del directivo, 2) las características del entorno y 3) los procesos de innovación.

Ahora bien, en esta parte de la investigación se hace necesario evaluar si el constructo teórico expuesto por Galván se ha desarrollado en Colombia y si los resultados, una vez planteados como “esperados” por la política económica planteada desde 1990, se han logrado. Para ello se hizo una revisión literaria paralela entre la teoría de la internacionalización descrita por Galván y los resultados obtenidos en la Política Económica Exterior de Colombia.

De la revisión literaria mencionada se extrajo lo siguiente: según cifras del Gobierno nacional y posiciones independientes como la del investigador Gabriel Jiménez Peña (2014)⁸, dentro la perspectiva económica encontramos que el Ministerio de Comercio, Industria y turismo dice que Colombia ha alcanzado niveles récord en exportaciones desde que se implementó el nuevo modelo de desarrollo en 1991 (De Shazo et al., 2007, pp- 41-42) lo que multiplicó las exportaciones y disminuyó el desempleo a un ritmo promedio del 4% anual (De Shazo et al., 2007). Sin embargo, en términos de balanza comercial y de composición de la misma, los resultados no concuerdan sobre todo en los últimos años en los que hubo más importaciones que exportaciones (WDI-World Bank, 2014) manteniendo a las últimas concentradas en bienes tradicionales como café, carbón y oro.

En relación con la inversión directa extranjera, la versión oficial dice que se mantiene constante crecimiento, esto con énfasis en la buena imagen en el exterior. Igualmente se menciona la estabilidad jurídica como un logro con una cifra cercana a 15 823 millones de dólares en IED (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014), sin embargo, encontramos que no se ha evidenciado un cambio estructural en estrategias que fomentan la producción de bienes más complejos o de mayor valor agregado para exportar (programa de transformación productiva, s.f.) y que el tercer mayor inversionista

en Colombia no es España como lo afirma el Gobierno, sino Anguila con 4873 millones de dólares acumulados desde 2005 hasta 2013 (análisis propio de la balanza de pagos del Banco de la República, 2014), un paraíso fiscal en el Caribe. ¿Errores de apreciación? Queda la duda. No obstante, este fenómeno es desarrollado más adelante cuando se hable de globalización.

Con relación a las redes (Galván, 2003), los resultados en Política exterior colombiana los muestran las agremiaciones y las cámaras de comercio, pues se convierten en el eje fundamental en esta política de gobierno. En cabeza de ellas, el Gobierno nacional, en ejercicio de sus directrices, delegó “literalmente” las acciones más relevantes y prueba de ello son los informes más recientes suscritos por ACOPI⁹ (2014) en asocio con las cámaras de comercio de las principales ciudades colombianas, en donde se gestan acciones para hacer que las MIPYME colombiana sean más competitivas. Acciones entre las que se destacan los modelos de asociatividad y procesos de cambio tecnológico para que aprendan a trabajar en cadena y de esa forma incrementen su productividad para posteriormente incorporarlas en los procesos de internacionalización.

Sin embargo, esta propuesta más que aumentar la productividad tiene su base en la enseñanza a los empresarios del trabajo en cadena, lo que incrementa la confianza entre ellos y los convierte en agentes impulsores del proceso. Para cumplir con este objetivo ACOPI desarrolla estrategias como los PRODES, definidos como un conjunto de actividades asociativas orientadas al mejoramiento de la gestión, la productividad, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en el corto, mediano y largo plazo.

Según ACOPI (2013) los principales obstáculos encontrados en el desarrollo de esta estrategia se centran en factores tan absurdos para el intelecto empresarial como lógicos para nuestra idiosincrasia, y los menciona como paradigmas culturales en la industria en donde prima la desconfianza y el individualismo. Asimismo, en la mayoría de experiencias de *Cluster* el papel de la academia para la reingeniería y la estructuración orgánica del mismo es marginal, dice ACOPI (2013), carece de liderazgo y en muchas ocasiones está ausente de los procesos de desarrollo productivo.

Por último, ACOPI menciona que la falta de incentivos para enganchar empresas, la continuidad de las polí-

8 Doctorado en ciencias políticas Universidad de los Andes, profesor de la Universidad de los Andes y de la Universidad Nacional.

9 Gremio de la micro, pequeña y mediana empresa en Colombia.

ticas gubernamentales para monitorear las inversiones realizadas en los Cluster y la debilidad del marco institucional, constituido por los diferentes actores que conforman la relación universidad-empresa-Estado se constituyen en barreras para una consolidación de este modelo estratégico.

Hasta 2014 se han constituido 46 PRODES y esperan realizar 19 000 intervenciones empresariales, de las cuales el 24% serían en sectores transversales como transporte, maquinaria y equipo, desarrollo de software y alimentos. Sin embargo, la meta de mejorar nuestros actuales resultados en competitividad y productividad se encuentran lejos de estándares que nos permitan tomar el lugar esperado en el proceso de internacionalización.

Con relación a la perspectiva de los procesos se ha abordado el tema no desde la historia y la aplicación teórica de referentes como Druker, sino a través de resultados expuestos en la actualidad para investigaciones acerca de la sostenibilidad y la competitividad de las empresas colombianas.

La PYME¹⁰ en promedio en Colombia tiene una vida de 10 años (MIPYMES en Colombia, 2012). Este tipo de empresas son de vital importancia debido a que aportan, según la Asociación de Instituciones Financieras (ANIF), el 90% del parque empresarial nacional en Colombia está conformado por pequeñas y medianas empresas, las cuales generan el 73% del empleo y el 53% de la producción bruta de los sectores de industria, comercio y servicios (ANIF, 2003).

Según estudiosos del tema, como Andrés Mauricio Castro¹¹, las dificultades que enfrentan las PYMES colombianas no han cambiado desde el último informe suscrito por el Fondo Económico Mundial en 2013, donde se mencionan, como algo de importante atención por parte del Gobierno colombiano, acciones que permitan enfrentar las restricciones para vender sus productos en el exterior, los altos costos para exportar, la carencia de servicios logísticos y de infraestructura y el acceso limitado a información comercial, pues según este informe únicamente el 12% de las pequeñas empresas y el 22% de las medianas manifestaron haber realizado exportaciones en los dos años anteriores a la encuesta (Documento Conpes 3484, 2007).

Además de lo anterior, las PYMES presentan una serie de características que limitan su desarrollo entre las que se destacan:

- Su baja capacidad de innovación.
 - El bajo uso de tecnologías de información y comunicaciones (TIC).
 - El limitado acceso a financiamiento adecuado.
 - Los problemas para la comercialización de sus productos y la obtención de insumos.
 - La limitada participación en el mercado de la contratación pública.
- (Documento Conpes 3484, 2007).

Con relación a la participación de las PYMES en la balanza comercial, estas solo aportan el 38% del PIB (Producto Interno Bruto), una cifra considerablemente baja teniendo en cuenta que en algunas economías desarrolladas —como la estadounidense seguidas por la de Japón, Alemania, Reino Unido y Francia— pueden participar hasta en el 50% o 60% de la producción nacional.

Otro aspecto a tomar en este análisis corresponde con la sostenibilidad de las empresas colombianas en los mercados internacionales, en donde encontramos que en la balanza comercial se identifican los índices que miden, entre muchas otras cosas, la cantidad de exportaciones, importaciones, tipos de productos, comparativos en crecimiento temporal, tendencias, precios, su composición, sus afectaciones y muchos otros aspectos más (Banco de la Republica, No. 885, 2015)¹², pero no se mide de manera oficial la sostenibilidad de nuestras empresas una vez entran al mercado internacional.

Por último, el fenómeno “*Born Global*”, donde investigadores como Arild Aspelund y Øystein Moen, quienes publicaron en la revista *Advances in International Marketing* (2012) que las empresas *born global* se diferencian de las empresas exportadoras tradicionales especialmente en la competitividad tecnológica y de comunicaciones, la orientación y la visión gerencial (emprendimiento internacional) al mercado internacional, la fuerte orientación al consumidor, el foco en un nicho específico de mercado, las motivaciones para exportar y la estrategia exportadora que les permite lograr una internacionalización a una velocidad más alta que la tradicional.

En Colombia este fenómeno se ha observado en casos de empresas como la firma IT (nacida en 1996) y la

10 El término PYME hace referencia al grupo de empresas pequeñas y medianas con activos totales superiores a 500 SMMLV y hasta 30 000 SMMLV.

11 Magister Universidad de Quebec, investigador en economía y negocios.

12 Colombia en el comercio mundial (1992-2012): desempeño de las exportaciones colombianas.

compañía de comida Gourmet (nacida en 1997), que desde sus inicios (en los cinco primeros años de creación) han tenido una orientación a mercados internacionalmente dispersos (más del 50% de sus ventas son en el extranjero) más a que a su mercado local, lo que rompe de manera tajante la teoría de la internacionalización empresarial.

La revisión literaria del concepto de internacionalización y sus características —vista desde la óptica constructiva del conocimiento y enfrentada a la realidad objetiva de los resultados expuestos en la balanza comercial Colombiana y las acciones desarrolladas por la Política de Comercio Exterior— evidencia un vacío en el conocimiento que podemos encontrar si nos preguntamos, luego de ese salto tan particular, agreste y poco satisfactorio a la internacionalización, ¿las empresas colombianas están preparadas para enfrentar el fenómeno de la globalización?

Esta pregunta permite abordar el concepto de la Globalización y para ello se hace necesario retomar algunas definiciones que, como se menciona al inicio de este artículo, se centran en definitiva al fenómeno antagónico del comercio internacional globalizado.

Respetando la estructura metodológica desarrollada en el presente texto, es necesario afirmar que Klaus (2008) escenifica las versiones de globalización actuales bajo la aceptación de sus efectos en un proceso pesimista y optimista con matices derechistas o izquierdistas no ajeno a la posición colombiana, esto si se tiene en cuenta que se está evaluando el proceso bajo lineamientos de política pública. Es por esto que tomaremos sus enfoques complementados por investigadores como Doria Patricia Puerto¹³ en su artículo *La globalización y el crecimiento a través de estrategias de internacionalización* (2013), quien basada en la teoría de Druker (1997) dice que un efecto de ineludible de la internacionalización es la apertura de los mercados de las grandes potencias en países emergentes como China, India y Brasil, sin dejar de lado un análisis crítico a su inmersión en los países latinoamericanos.

Sin embargo, deja en el tapete los efectos “globalizados” de este fenómeno nombrado, a grandes rasgos, la fuga de los rendimientos de esas explotaciones hijas de la

internacionalización, con gran alianza interpretativa con lo que en su momento mencionó Klaus (1998). La investigadora Puerto también menciona como características de la globalización el uso ineludible de la tecnología —que, según sus palabras, es “símbolo de la red mundial”—, las empresas “born” y la asociatividad como ejes conceptuales de la internacionalización. Empero, su investigación les sugiere a las empresas adoptar estrategias globalizadas y nombra entre otras la visión global como ejercicio de observancia del comercio exterior, así como establecer estrategias de internacionalización con esta visión y realizar alianzas que les permitan crecer como mercado global.

Este escenario en donde se busca diferenciar los efectos de la internacionalización y de la globalización en las empresas colombianas nos obliga a mencionar a investigadores como Miguel Urrutia¹⁴ y su libro *La economía colombiana en el siglo XXI*. Un análisis cuantitativo (2000), en donde se mencionan como efectos de la globalización la desaceleración del crecimiento económico en los años anteriores a los comienzos del siglo XXI, la ineficiencia del sector agrícola, la concentración de la tierra en pocas manos, la desindustrialización —que afecta nuestra competitividad frente a los grandes capitales, sobre todo en la industria y la tecnología— y la calidad de vida frente al menoscabo del Estado de cara a los interés de las grandes multinacionales, lo que toca aspectos como las reformas tributarias la inestabilidad institucional y la política monetaria.

Otro autor reciente que hace referencia a los efectos de la globalización en Colombia es Salomón Kalmanovitz¹⁵ quien, al igual que Urrutia (2000), menciona que en Colombia desde 1990 los efectos heredados de la globalización se centran en la concentración de tierras y en el ingreso de grandes capitales para la explotación de las mismas sin beneficio extendido más allá del que puede atribuirse a la generación de empleo y creación de industria.

Continuando con la revisión literaria acerca de la globalización y sus efectos en Colombia, los investigadores Julián Ramiro Mateus¹⁶ y David Brassat¹⁷,

13 Magíster de la Universidad del Valle, investigadora y docente de la misma institución.

14 Doctor de la Universidad de California e investigador asociado Universidad de los Andes.

15 Presidente Asociación Colombiana de Historia Económica, analista económico, miembro fundador de la revista Razón económica.

16 Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

17 PhD, investigador de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

quienes en su artículo *La globalización, sus efectos y bondades* (2002) definen a la globalización como un “termino internacionalizado”, pues sus alcances son una extensión del ejercicio de comercialización internacional, de nuevas políticas internacionales, de la aparición de empresas transnacionales, del uso extendido de la tecnología y del poder supranacional de los mercados sobre los gobiernos, por eso se trata el concepto de la globalización como un “antagonista al comercio internacional”.

Mateus y Brasset, al igual que Klaus (1998), mencionan efectos positivos y negativos según el “lector de cifras del momento”, sin embargo, se toma un aspecto importante para el futuro de esta investigación que no ha sido referenciado por los demás autores, el cual se relaciona con la forma y los medios para medir los efectos de la globalización. Así, se mencionan indicadores de desarrollo y de globalización que vale la pena tener en cuenta si se desea comprobar la tesis de Klaus y Brasset.

Con relación a este tema acerca de la forma y los medios actuales utilizados para medir la globalización encontramos el informe anual de globalización (Global Institute, 2014), en donde se dice que Colombia ocupa el puesto 42 entre 131 países evaluados. Este indicador muestra además que el país ocupa el puesto 96 en materia de intercambio de bienes y servicios, el tránsito de personas, datos y comunicaciones, y conectividad; y en materia de comunicación, ocupa el puesto 59.

Este informe dice que mientras Chile, Perú y Brasil escalaron 2 posiciones en el índice que mide nuestra participación e intercambio en el mercado financiero, Colombia bajo 5 escalones. En términos de estabilidad política y economía el país lidera la cadena de la “inestabilidad en el continente”. Con relación a los flujos de capital dice que Colombia creció un 24% frente a otros mercados emergentes que solo crecieron el 14% y, por último, nos menciona que la tecnología y costo de su acceso son competitivos frente a otros países del sur del continente. Sin embargo, no encontramos en este proceso de análisis literario informes relacionados con la forma y los medios para medir la globalización de las empresas colombianas.

Por último, es necesario tomar algunas características generalizadas en el “fenómeno” de la globalización a partir de investigadores ya mencionados como Klaus, Brasset y Puerto para que, en teoría, se logre identificar sus efectos en la actualidad. Estas generalidades las podemos resumir en:

- El poder de los grandes capitales sobre los Estados.
- El flujo de grandes capitales privados hacia países en desarrollo.
- El mercado de los servicios de telecomunicaciones y el poder hegemónico de las empresas de tecnología.
- La globalización de las finanzas y la producción
- El tráfico internacional del capital y sus rendimientos, la volatilidad y colocación a corto plazo.
- Creación de redes financieras mundiales y no de economía mundial.
- La economía real y la economía virtual.

Materiales y métodos

Desde el punto de vista metodológico, la presente investigación es de tipo descriptivo documental, dado que su procedimiento implicó el rastreo, organización, sistematización y análisis de un conjunto de documentos electrónicos relacionados con el tema de la internacionalización y la globalización de los últimos diez años sobre la base histórica colombiana respecto al proceso de internacionalización comercial. Se propone como punto de partida del concepto primario y plano hasta la conceptualización moderna que permite llegar a los estándares propios y documentados de lo que hoy se entiende por globalización.

El constructo del concepto de globalización parte la pregunta literaria que orientó la revisión, definición y delimitación del tema de investigación, para luego definir como método de revisión literaria ejercicios esquemáticos que parten de ordenar la información recopilada de acuerdo a criterios lógicos de tiempo y espacio que contextualizan los conceptos. Lo anterior hasta concretar el esquema de revisión literaria con teorías de escritores e investigadores modernos que establecen los tres principales lineamientos de las concepciones modernas de internacionalización y globalización aplicadas al contexto colombiano.

En el ejercicio de búsqueda y análisis de la información, se encontraron 869 artículos, de los cuales 520 hacían alusión a estudios fenomenológicos o de estudio de caso indirectamente relacionados con el tema de investigación, 25 relacionaban autores clásicos del fenómeno de estudio y se tomaron como referentes principales 5 artículos por su cercanía al tema de investigación en el contexto colombiano. También se consultaron como fuentes secundarias, artículos de conclusión emitidos por entidades relacionadas con el comercio internacional y

políticas de Estado como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Confecámaras, y Conpes 3547, 3484.

Para la construcción del estado del arte, las unidades de análisis fueron los buscadores Web of Science, Scopus, Scielo, Proquest y la herramienta facilitadora TOS (Universidad Nacional Sede Manizales).

Resultados

A lo largo de los siglos XIX y XX Colombia adoptó la política de “apertura económica” como nuevo modelo para el manejo del comercio exterior, caracterizado por supeditar en gran medida a las leyes económicas colombianas a las que rigen el comercio internacional y la teoría básica de las ventajas comparativas, lo que abrió las puertas a las importaciones y al capital foráneo. Este impositivo y poco planeado paso hizo que las empresas colombianas se vieran abocadas a cambios en su estructura y funcionamiento comercial tan abruptos como particulares, de lo que se obtuvo, en primera instancia, la pérdida de autonomía y de tradición familiar características del empresariado colombiano de la época. Esto diluyó nuestras empresas y nuestra capacidad generadora a fuerza de capital, desarrollo tecnológico y competitividad de la producción extranjera.

El análisis literario realizado sobre el contexto de la internacionalización en Latinoamérica, y específicamente en Colombia, permitió identificar que su definición y aplicación en ocasiones es confundida con otros conceptos como mundialización y globalización, por ello se hizo necesario establecer una línea conductual referente que nos permita definir, para una futura investigación, si las empresas colombianas se encuentran en una etapa de internacionalización o de globalización. Es esa la razón por la cual se adoptó la definición de internacionalización que se consideró la más adecuada al contexto colombiano, entendida como el movimiento hacia el exterior en las operaciones de una empresa individual o mayor agrupación internacional (Welch y Luostarinen, 1999) involucrando lo internacional a través de un proceso de inserción que se ve determinado por el acceso a mercados extranjeros.

Una vez adoptado el concepto de internacionalización y definida la postura teórica más adecuada al contexto colombiano, según nuestro análisis, se identificaron las etapas que la caracterizan. La primera tiene relación con la economía y en ella las empresas colombianas, o mejor, sus directivos, son quienes toman la decisión de internacionalizar según la reducción de costos de producción o las ventajas económicas que se pretendan alcanzar en

el proceso de acuerdo a la forma en que se explota la ventaja competitiva.

La segunda etapa se refiere al modelo Uppsala¹⁸, el cual expone que la empresa incrementa su experiencia internacional a través de un proceso de adquisición de experiencia en actividades del mercado extranjero en cuatro etapas (actividades espontáneas de exportación, luego a través de representantes independientes para establecer posteriormente sucursales y, finalmente, establecer unidades propias).

La tercera etapa hace referencia, de manera paralela, al ciclo de vida del producto Vernon (1966)¹⁹ en la que se plantea que cuando un producto ha cumplido su ciclo evolutivo penetra en un mercado diferente hasta abandonar el país en el que fue originalmente fabricado. La cuarta etapa es tomada por Galván (2003) y hace relación a la formación de redes interorganizadas, donde las empresas logran establecer relaciones sociales e informáticas con socios extranjeros en distintas partes del mundo, estableciendo y cultivando la extensión internacional, la penetración y la integración (concepto de Jaklin (1998). La última también es tomada por la Profesora Galván y hace alusión al fenómeno “Born Global” denominada así por (Fuerst, 2010) y dice que las empresas Born Global son aquellas que se internacionalizan antes de sus tres primeros años de vida.

Esta investigación hizo un acercamiento al desarrollo de estas etapas en la economía colombiana teniendo en cuenta que la inmersión a la internacionalización comenzó en nuestra historia por mandato —entendido como política pública—. Se encontró que, en términos de balanza comercial, la internacionalización, siempre ha sido deficitaria; que no se han dado cambios estructurales en estrategias que fomenten la producción de bienes más complejos, lo que deja el comercio exterior en términos de materia prima y explotación a los recursos naturales no renovables; que las redes establecidas para fomentar el comercio son lideradas por la empresa privada como “mandato estatal” y que el modelo de la asociatividad empresarial no ha evolucionado de manera significativa por la desconfianza y el individualismo propios de idiosincrasia colombiana.

18 Nace de los resultados del estudio realizado en 1975 por Johanson y Wiedersheim-Paul con cuatro grandes multinacionales suecas. A partir de los resultados del estudio anterior, Johanson & Vahlne (1977) desarrollaron un modelo dinámico explicativo del proceso de internacionalización de las empresas.

19 Economista profesor de la Universidad de Harvard, creador de la teoría del ciclo de vida del producto aplicado al comercio internacional.

Al igual que lo encontrado con la definición de internacionalización —donde las múltiples interpretaciones abruma la conceptualización racional de globalización— Klaus Bodemer (1998), así como otros autores, centraliza su concepto en la concentración de los elementos comunes analizados, estos son: la tecnología y el sistema económico mundial como núcleo globalizador, alrededor de los cuales se desarrollan las finanzas, el comercio, la producción, los servicios y la información. Con lo anterior se escenifican las versiones de globalización actuales bajo la aceptación de sus efectos en un proceso pesimista y optimista con matices derechistas o izquierdistas no ajeno a la posición colombiana.

Los efectos ineludibles de la globalización son tan grandes y efímeros como su definición misma, por eso, identificar una economía globalizada es básico si en ella encontramos los siguientes elementos:

- 1) En la economía prima la fuga de los rendimientos de las explotaciones hijas de la internacionalización utilizando como medio conductor la tecnología y las comunicaciones.
- 2) El “símbolo de la red mundial” son las empresas “born” y la asociatividad.
- 3) Las empresas adoptan estrategias globalizadas como ejercicio de observancia del comercio exterior estableciendo tácticas de internacionalización con esta visión y utilizando como medio alianzas que les permitan crecer dentro de la globalización como mercado global.
- 4) El poder de los grandes capitales privados prima sobre las decisiones políticas de los Estados.
- 5) El flujo de grandes capitales privados es destinado a la creación de empresa “vendiendo” desarrollo a costa de la mano de obra y las normas laborales permeables a los intereses particulares.
- 6) El mercado de los servicios de telecomunicaciones y el poder hegemónico de las empresas de tecnología mueven los negocios a velocidades impensables, el tráfico internacional del capital y sus rendimientos se materializan a corto plazo.
- 7) La creación de redes financieras mundiales erige el poder sobre la economía mundial utilizando como canal la economía virtual y no la real.

Discusión

Esta investigación nos permite discernir sobre las definiciones de internacionalización y globalización que más se acercan al contexto colombiano, sin embargo, cabe preguntarnos si actualmente la economía colombiana se encuentra en una etapa de internacionalización o de globalización y cuáles son los verdaderos efectos de la globalización en la industria colombiana (extractando de sus resultados el ejercicio comercializador e incluyendo los preceptos descritos por Klaus). Estas preguntas alimentan la siguiente fase de esta investigación.

Referencias bibliográficas

- ACOPI. (s.f.) *¿Qué es ACOPI?* Recuperado de: <http://acopi.org.co/servicios/>
- Bodemer, K. (1998). La globalización. Un concepto y sus problemas. *Nueva Sociedad*, 156, 54- 69.
- Peña, G. J. (2014). La política económica exterior de Colombia 2000-2014: un balance preliminar del comercio exterior y la inversión extranjera directa. *Revista Análisis Internacional*, 5(2), 297-313.
- Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. (s.f.). *Inmaculada Galván Sánchez*. Recuperado de: http://www.rinace.net/riee/cvs/vol6,1/I_Galvan.html.
- Red Redial. (s.f.). *Klaus Bodemer*. Recuperado de: <http://www.red-redial.net/investigador-bodemer,klaus-24.html>
- Solimano, A., Pollack, M., Wainer, U., y Wurgaft, J. (2007). *Mi-cro Empresas, PYME y Desarrollo Económico. Chile y la Experiencia Internacional*. Documento de Trabajo Working Paper, 3.
- The Harvard University. (1999), *Raymond Vernon Dies at 85*. *Harvard Gazette Archives*. Recuperado de: http://news.harvard.edu/gazette/1999/09.23/vernon.html/ayudadetaareas/economia/politica_economica.
- The University of Melbourne. (s.f.). *Lawrence Welch*. Recuperado de: <https://mbs.edu/faculty-research/meet-the-team/faculty/lawrence-welch>.

Pautas editoriales

Con el fin de propiciar una adecuada actuación de los autores y de garantizar que el proceso de arbitraje se desarrolle de la mejor forma posible, pedimos que se tengan en cuenta los siguientes aspectos, de notable importancia, antes de remitir un artículo a consideración de las revistas.

Una vez se consideran estos aspectos, pedimos a los autores que estudien con detenimiento las siguientes pautas, en donde se describen las políticas editoriales y normas para la presentación de artículos.

Código de ética

1. Las revistas únicamente considerarán artículos inéditos que correspondan en su contenido y estructura a las políticas señaladas por el comité editorial. Si el autor o los autores postulan en las revistas un trabajo ya publicado, total o parcialmente, su proceder será considerado como poco ético.
2. Es responsabilidad del autor o los autores señalar y referenciar claramente cualquier fragmento que sea tomado de la obra de otro autor en la construcción de su trabajo. Si no se hace así, se considerará como plagio y el trabajo será descartado para publicación.
3. La selección y aprobación final de un artículo dependerá del concepto académico de los pares y de la disposición de los autores de realizar las modificaciones que se sugieran como necesarias, dentro de un periodo oportuno.
4. El proceso de arbitraje es “doblemente ciego”, lo que implica que ni los autores ni los pares conocerán entre sí sus identidades. En este sentido, es responsabilidad del autor evitar cualquier alusión directa o indirecta sobre su identidad dentro del cuerpo del texto. Adicionalmente, siguiendo una política de confidencialidad, los detalles de cada proceso no se divulgarán sino entre los directamente involucrados (editores, autores, evaluadores, integrantes del comité).
5. No obstante, cuando el comité editorial o el editor lo estimen conveniente (p. ej., por lo especializado del tema del artículo), se podrá pedir al autor o a los autores que sugieran los nombres de, máximo, tres posibles pares académicos siempre y cuando estos candidatos no conozcan una versión previa del documento o hayan estado vinculados de alguna manera con el proceso de investigación del que se deriva.

En este caso, se pide al autor o a los autores que actúen con total transparencia en su recomendación, evitando a aquellos candidatos que puedan identificar su identidad o que puedan presentar algún tipo de conflicto de intereses.

6. El proceso de evaluación exige una política de exclusividad. Esto quiere decir que el autor o los autores no podrán remitir de modo simultáneo su trabajo a otra publicación mientras esté en proceso de arbitraje en las revistas de la esap. Si los autores incurrir en una doble postulación, su proceder será considerado como poco ético.

7. Los editores o el comité editorial se reservan el derecho de intervenir en la aprobación o rechazo de cualquier trabajo postulado, según corresponda a los intereses o a la línea editorial de la revista o si los autores incurrir en algún comportamiento indebido, como los descritos anteriormente.

Tipos de artículos

Administración & Desarrollo busca la publicación de artículos que se puedan clasificar en las siguientes tres categorías:

1. Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación terminados. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

3. Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

Nota. Estas categorías y sus respectivas definiciones fueron tomadas del Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, en su “Documento soporte” publicado en agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos

Normas generales de presentación

1. En el momento de realizar una postulación de un trabajo, el autor o los autores deberán completar y firmar una “carta de compromiso” en la que se declara que el artículo no ha sido publicado y que no será puesto a consideración de otra revista mientras permanezca en el proceso de arbitraje (por favor descargue ese formato de carta de la página de la revista o solicítela al editor).

2. Para los artículos principales solo se considerarán los trabajos inéditos de autores con una formación mínima de posgrado. No obstante, la revista contempla un espacio estudiantil en el que se aceptarán postulaciones de trabajos de estudiantes, que deberán ir acompañados del concepto de un profesor.

3. La revista contemplará, ocasionalmente, la publicación de reseñas críticas inéditas sobre libros o artículos. Estos textos serán de carácter divulgativo y no deberán superar las 2000 palabras. La publicación de estas reseñas dependerá de la decisión de la Dirección de la revista, de acuerdo con su estructura, su redacción y la pertinencia de su temática.

4. Todos los autores deberán remitir un archivo adicional con los datos completos de su formación académica, filiación institucional, correo electrónico (institucional y personal), dirección de correo ordinario, teléfonos de contacto y listado de publicaciones recientes.

5. Los artículos no deberán exceder las 8000 palabras, incluyendo resumen, palabras clave, tablas, gráficos, ilustraciones, referencias bibliográficas y demás anexos.

6. Los artículos deberán enviarse únicamente, en archivo de MsWord, y las tablas, gráficas, ilustraciones o anexos deberán ir en un formato completamente editable (no en imagen). Si las tablas, gráficas o ilustraciones fueron elaboradas en un programa especial, deberá indicarse el programa y remitir en adjunto el archivo original en el que se crearon.

7. El resumen no debe superar las 250 palabras y no incluirá tablas, gráficas o ilustraciones y, en lo posible, tampoco citas textuales ni referencias. No deberá coincidir con porciones completas tomadas literalmente del cuerpo del texto (p. ej. de la introducción o de las conclusiones). La estructura fundamental de su redacción deberá ser la de declarar inicialmente el propósito del artículo, luego, brevemente, describir el desarrollo que se le ha dado y finalizar con los hallazgos encontrados o con las repercusiones del estudio en cuestión. Este resumen deberá ir acompañado de un máximo de seis palabras clave, de acuerdo con la temática del artículo y validados por los determinantes JEL.

8. El resumen y las palabras clave serán entregados únicamente en el idioma original en el que fue escrito el artículo.

9. Para no afectar el proceso de revisión, el autor o los autores se referirán en tercera persona a otros trabajos de su autoría previamente publicados. También se evitará una citación excesiva a trabajos propios, pues esto puede constituirse en un indicio de la identidad de los autores.

10. Todos los contenidos publicados en las revistas de la ESAP-Facultad de Investigaciones pueden reproducirse para fines académicos, realizando sin falta un reconocimiento del año, volumen y número de la edición en la que aparecieron publicados originalmente.

Normas de citación

Las revistas siguen el estilo de citación de APA (American Psychological Association). Antes de remitir el artículo al proceso de arbitraje debe ajustarse completamente el texto y el listado de referencias a este estilo. Estas normas pueden ser consultadas en la página oficial de APA.

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. El contenido consignado en cada uno de los artículos es responsabilidad de los autores y no compromete de ninguna forma la opinión de los Editores, del Consejo editorial de las revistas, ni de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Editorial guidelines

In an attempt to ensure authors' fitting performance and guarantee that reviews are carried out in the best way possible, we would ask that the following important aspects be born in mind before submitting an article for being considered for publication in our journal.

Once the aspects mentioned above have been considered, we would ask prospective authors to study the following guidelines in detail; they describe editorial policies and standards for presenting articles.

Code of ethics

1. The journals only consider unedited articles whose content and structure conform to the editorial committee's stated policy. If an author or authors present an already published (totally or partially) piece of work to the journals, then their behaviour will be considered to have been most unethical.
2. It is the author or authors' responsibility to clearly state and reference any fragment whatsoever which may have been taken from another author's work when constructing their own material. If this is not strictly complied with, then such usage will be considered to be plagiarism and the work submitted for publication will be rejected.
3. An article's selection and final approval will depend on the academic concept of the peers involved in each case and an author's willingness to make the modifications which may be suggested as being necessary (within an opportune period of time).
4. The journals' peer-review process is "double blind", implying that neither the authors nor the peers will know each others' identities. It is the authors' responsibility to avoid any direct allusion to their identities or any indication concerning them within the body of the text. Besides, following a confidentiality policy, the details of the peer review process of any article will not be shared but exclusively among the actors involved (i.e. editors, authors, reviewers, and members of the committees).
5. Nevertheless, when the editorial committee or the editor deem it necessary (e.g. due to the specialised nature of an article's topic), an author or the authors may be asked to suggest the names (a maximum of three) of possible academic peers, provided that such candidates are not familiar with

a previous version of the document or have been involved in some way with the research from which the work has arisen.

In this case, the author or authors will be asked to act with total transparency when making their recommendations, ensuring that such candidates' identifies cannot be recognised and that any type of conflict of interest is avoided.

6. The evaluation process demands a policy of exclusivity; i.e. the author or authors may not simultaneously remit their work to another publication whilst it is being peer-reviewed in ESAP's journals. If the authors engage in double presentation then their conduct will be considered as being extremely unethical.

7. The reserve the right to the publication of any work put forward if it considers that it does not correspond to the journals' academic nature or if the authors have resorted to any type of undue conduct, such as that described above.

Types of article

The journals are interested in publishing articles which may be classified into the following three categories:

1. *Research articles*: this type of article presents detailed original results from research projects. Its structure has four important parts: introduction, methodology, results and conclusions.
2. *Reflection articles*: this type of article presents the results of research from an author's original source-based analytical, interpretative or critical perspective on a specific topic.
3. *Review articles*: this type of article must be the result of research analysing, systematising and integrating pub-

lished or unpublished research results in a field of science and technology giving an account of advances and trends in R&D. It must give a careful bibliographic review having at least 50 references.

Please note: These categories and their respective definitions have been taken from the “support document” issued by the Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, published during August 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

Editorial policy and standards form presenting articles

General standards regarding how work should be presented for consideration

1. When putting work forward for consideration, the author or authors must complete and sign a “letter of commitment” declaring that the article has not already been published and will not be sent for consideration by any other journal whilst it is being peer-reviewed (please download this form/letter from the journal’s webpage or request one from the editor).
2. Regarding the main articles, only unedited work from authors having a minimum of postgraduate education will be considered. Nevertheless, the journal has a students’ space in which it will accept work being put forward by students; such work must be accompanied by a teacher’s opinion.
3. The journal will occasionally consider publishing unedited critical reviews of books or articles. These texts will be informative and must not exceed 2000 words. The publication of these reviews will depend on the decision of the journal’s office according to their structure, how they have been written and the pertinence of the topic being dealt with.
4. All authors must remit an additional file containing complete data regarding their academic formation, institutional affiliations, e-mail (institutional and personal), ordinary mailing address, telephone numbers and a list of recent publications.
5. Articles must not exceed 8000 words, including the summary, keywords, tables, figures/plots, illustrations, bibliographic references and any other attachments.
6. Articles must only be sent in an MsWord file; tables, figures, illustrations or attachments must be sent in a com-

pletely editable format (not as an image). If the tables, figures or illustrations have been prepared using a special programme, then the programme must be indicated and sent together with the original file with which it was created.

7. The summary must not exceed 250 words and must not include tables, figures or illustrations and, as far as possible, must not include textual citations or references. It must not coincide with complete portions taken literally from the body of the text (e.g. from the introduction or the conclusions). Its fundamental structure must be designed to initially state the article’s purpose, then, briefly describe how it has been developed and end by giving the findings or the repercussions of the study in question. This summary must be accompanied by a maximum of six keywords, according to the topic being dealt with in the article.

8. The summary and keywords will be submitted in just the original language in which the article has been written.

9. The author or authors must refer in the third person to other works written by them which have been published previously so as not to affect the “blinding” review process. They must also avoid excessively citing their own work as this could lead to indicating an author’s identity.

10. All content published in ESAP – Research Faculty journals may be reproduced for academic ends; however it must be ensured that the year, volume and number of the edition in which they were originally published is clearly acknowledged.

Citation standards

The journals follow the author-date citation style of the APA (American Psychological Association). The text and the list of references must be completely adjusted to this style before an article is submitted to peer-review. Some common cases pertaining to using the APA style are given below:

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. The selection and approval of articles is based on an academic and democratic process. Hence, the contents and opinions expressed in them are the authors’ responsibility and do not represent in any way the point of view of the Editors, the Editorial Board or the Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Parâmetros editoriais

Com o fim de propiciar uma adequada actuação dos autores e de garantir que o processo de arbitragem se desenvolva da melhor forma possível, pedimos que se tenham em conta os seguintes aspectos, de notável importância, antes de remeter um artigo à consideração da revista.

Uma vez que se considerem os aspectos que mencionámos anteriormente, pedimos aos autores que estudem com atenção os seguintes parâmetros, onde se descrevem políticas editoriais da revista e as normas para apresentação de artigos.

Código de ética

1. A revista unicamente considerará artigos inéditos que correspondam no seu conteúdo e estrutura às políticas assinaladas pelo comité editorial. Se o autor ou os autores apresentam à revista um trabalho já publicado, total ou parcialmente, o seu procedimento sera considerado como pouco ético.
2. É da responsabilidade do autor ou autores assinalar e referenciar claramente qualquer fragmento que seja tomado da obra de outro autor, na construção do seu trabalho. Se não procede assim, considerar-se-á como plágio e o trabalho não será considerado para publicação na revista.
3. A seleção e aprovação final de um artigo dependerá do parecer académico dos titulares e da disposição dos autores em realizar as modificações que se sugirem como necessárias, dentro de um período conveniente de tempo.
4. O processo de arbitragem da revista Administração & Desenvolvimento é “duplamente cego”, o que implica que nem os autores, nem os titulares académicos conhecerão entre si as suas identidades. Neste sentido, é da responsabilidade do autor evitar qualquer alusão directa ou indício sobre a sua identidade dentro do corpo do texto. Para respeitar a confidencialidade da arbitragem, os detalhes de cada processo, mas não serão transmitidos directamente para as partes interessadas (editores, autores, revisores, membros de comités).
5. Contudo, quando o comité editorial ou o editor o considerem conveniente (por ex., pela especialização do tema do artigo), se poderá pedir ao autor ou aos autores que sugirem os nomes de, no máximo, três possíveis titulares académicos, sempre e quando, estes candidatos não conheçam uma versão anterior do documento ou tenham estado vinculados de alguma maneira ao processo de investigação em causa.

Neste caso, pedese ao autor ou aos autores que actuem com total transparência na sua recomendação, evitando aqueles candidatos que possam identificar a sua identidade ou que possam apresentar algum tipo de conflito de interesses.

6. O processo de avaliação exige uma política de exclusividade. Isto quer dizer que o autor ou os autores não poderão remeter de modo simultâneo o seu trabalho ou outra publicação enquanto esteja em processo de arbitragem na revista Administração & Desenvolvimento. Se os autores incorrerem numa dupla apresentação, o seu procedimento será considerado como pouco ético.

7. Os editores ou comité editorial reservase o direito de aprovar ou negar a publicação de qualquer trabalho apresentado, se considera que não corresponde à natureza académica da revista ou se os autores incorrem nalgum comportamento indevido, como os descritos anteriormente.

Tipos de artigos

A revista Administração & desenvolvimento esta interessada principalmente na publicação de artigos que se possam classificar nas seguintes três categorias:

1. *Artigo de investigação científica e tecnológica.* Documento que presenta, de maneira detalhada, os resultados originais de projetos terminados de investigação. A estrutura geralmente utilizada contém quatro apartes importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.
2. *Artigo de reflexão.* Documento que apresenta resultados de investigação terminada desde uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, recorrendo a fontes originais.

3. *Artigo de revisão.* Documento resultado de uma investigação terminada onde se analisam, sistematizam e integram os resultados de investigações publicadas ou não publicadas, sobre um campo em ciência ou tecnologia, com o fim de dar conta dos avanços e das endências de desenvolvimento. Caracteriza-se por apresentar uma cuidadosa revisão bibliográfica de pelo menos 50 referências.

Nota. Estas categorias e as suas respectivas definições foram tomadas do Serviço Permanente de Indexação de Revistas CT+I Colombianas, no seu “Documento suporte” publicado no mes de Agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacioncompleta.pdf>)

Políticas editoriais e normas para a apresentação de artigos

Normas Gerais de apresentação

1. No momento de proceder á apresentação de um trabalho o autor ou autores deverão preencher e assinar uma “carta de compromisso” na qual se declara que o artigo nao foi publicado e que não será posto á consideração de outra revista enquanto permaneça no processo de arbitragem (por favor, retire esse formato de carta da página da revista ou solicite-a ao editor).
2. Para os artigos principais só serão considerados os trabalhos inéditos de autores com uma formação minima de pós-graduação. Contudo, a revista contempla um espaço estudantil na qual se aceitarão apresentações de trabalhos de estudantes, que deverão ir acompanhados do parecer de um professor.
3. A revista contemplará, ocasionalmente, a publicação de resenhas críticas inéditas sobre livros ou artigos. Estes textos serão de carácter divulgativo e não deverão superar as 2000 palavras. A publicação destas resenhas dependerá da decisão da direção da revista, de acordo com a sua estrutura, a sua redação e a pertinência da sua temática.
4. Todos os autores deverão remeter um arquivo adicional com os dados completos da sua formação académica, filiação institucional, correio electrónico (institucional e pessoal), direção de correio ordinário, telefones de contacto e lista de publicações recentes.
5. Os artigos não deverão superar as 8000 palavras, incluindo resumo, palavras-chave, tabelas, gráficos, ilustrações, referências bibliográficas e demais anexos.
6. Os artigos deverão ser enviados unicamente em arquivo de MsWord, e as tabelas, gráficos, ilustrações ou anexos deverão ir num formato completamente editável (não em

imagem). Se as tabelas, gráficos ou ilustrações forem elaboradas num programa especial, deverá indicarse o programa e remeter em anexo o arquivo original em que foram criados.

7. O resumo não deve superar as 250 palavras e não incluirá tabelas, gráficos ou ilustrações e, no possível, também citações textuais ou referências. Não deverá coincidir com frases completas tomadas literalmente do corpo do texto (por ex., da introdução ou das conclusões). A estrutura fundamental da sua redação devera ser a de declarar inicialmente o propósito do artigo, depois, brevemente, descrever o desenvolvimento que lhe foi dado e finalizar com as descobertas encontradas ou com as repercussões do estudo em questão. Este resumo deverá ir acompanhado de um máximo de seis palavras-chave de acordo com a temática do artigo.

8. O resumo e as palavras-chave serão entregues unicamente no idioma original em que foi escrito o artigo. A revista encarregar-se-á de que tradutores peritos proporcionem os demais resumos nos outros idiomas oficiais da revista, conforme for o caso.

9. Para não afectar o processo de revisão, o autor ou os autores referir-se-ão em terceira pessoa a outros trabalhos de sua autoria previamente publicados. Também se evitará uma citação excessiva a trabalhos próprios, pois isto pode constituir-se num indício da identidade dos autores.

10. Todos os conteúdos publicados em Administração & Desenvolvimento podem ser reproduzidos para fins académicos, realizando sem falta um reconhecimento do ano, volume e número em que apareceram publicados originalmente.

Normas de citação

A revista Administração & Desenvolvimento segue o estilo de citação de APA (American Psychological Association). Antes de remeter o artigo ao processo de arbitragem deve ajustar-se completamente o texto e a listagem de referências a este estilo. Seguidamente apresentamos alguns casos comuns próprios do uso do estilo APA.

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. A seleção dos artigos na revista Administração & Desenvolvimento é o resultado de um processo académico e de-mocrático. Por tal motivo, o conteúdo descrito em cada artigo é da responsabilidade dos autores e não compromete de nenhuma forma a opinião dos Editores, do Comité editorial da revista nem da Escola Superior de Administração Pública (ESAP).

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP

Volumen 47 (1)

Sociabilidad política en Cundinamarca 1780-1820: del antiguo régimen a la política moderna

Iván Marín Taborda

La invención del sujeto financiero

Felipe A. Galvis Castro

Procesos de IDDRS en el mundo: análisis de variables en el caso colombiano

Shery Katrinna Corrales López

Contribuciones del pensamiento social latinoamericano para los estudios organizacionales: Fals Borda, Marini y Fernández Retamar

Guilherme Dornelas Camara

Las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí en el desarrollo local

Ángel Emilio Muñoz, María Patricia Mayor López

Un aplauso y dos críticas al agro colombiano

Héctor Guillermo Osío Uribe, Ariel Emilio Cortés Martínez

¿La implementación del control interno fortalece la gobernabilidad en las alcaldías municipales en Colombia?

Mijail Enrique Montiel Sandoval, Cristian Camilo Montiel Sandoval y Óscar Alexander Montiel Sandoval

Análisis de la información de gestión administrativa reportada en el departamento de Santander (2012-2015)

María Lucía Sierra Sierra

¿De qué hablamos cuando decimos crítica en los estudios organizacionales?

María Ceci Misoczky

De la internacionalización a la globalización en Colombia

Diana Fabiola Echeverri Aguirre